



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID:

DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

FABIANA DE OLIVEIRA CERVELIN

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 09/08/06

  
Rosana Maria Gaio  
Depo de Serviço Social / CSE

FLORIANÓPOLIS

2006



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID:

DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

FABIANA DE OLIVEIRA CERVELIN

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 09/08/06

  
Rosana Maria Gaio  
Deplo de Serviço Social / CSE

FLORIANÓPOLIS

2006

O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID:  
DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID:

DESAFIOS O SERVIÇO SOCIAL

**FABIANA DE OLIVEIRA CERVELIN**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edaléa Maria Ribeiro.

FLORIANÓPOLIS

2006



FABIANA DE OLIVEIRA CERVELIN

O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID:  
DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel no Curso de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social, do Centro Sócio-Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Florianópolis, 09 de agosto de 2006.**

---

**Profª Drª. Edaléa Maria Ribeiro**  
**Presidente**

---

**Profª Ms. Iliane Kohler**  
**1ª examinadora**

---

**Karina Müller Costa**  
**Assistente Social**  
**2ª examinadora**

*Dedico este trabalho a meu filho Pedro e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para sua concretização.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à Caixa pela estrutura cedida possibilitando a realização deste trabalho e a todo o pessoal da GIDUR/FL, onde fiz muitos amigos.

Em especial à Rosângela Koettker que foi mais que uma supervisora, foi uma amiga, companheira, que acreditou em meu potencial.

Ao meu filho Pedro, pelo amor demonstrado e paciência em todos os momentos em que estive ausente.

Ao Victor, companheiro que me apoiou em toda esta trajetória.

Aos meus pais que sempre me incentivaram e ajudaram na concretização deste trabalho.

Às colegas do curso de Serviço Social que estiveram presentes em todos os momentos com palavras de conforto e incentivo.

Em especial à Daiane, que participou dos momentos de alegria e me apoiou nos momentos de crise. Será para sempre uma amiga inesquecível.

À compreensão do pessoal da Prefeitura de São José, que compartilhou desta etapa, sempre estando ao meu lado. Em especial à Karina, Márcia, Augusto, Samira, Marina e Carlos.

À Professora Edaléa Maria Ribeiro, pela cooperação, responsabilidade e confiança demonstrada.

E a todas as outras pessoas que de alguma forma contribuíram para que este objetivo fosse alcançado.

## RESUMO

O presente trabalho pretende discorrer sobre o Serviço Social da Caixa, atuando na Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – GIDUR, no acompanhamento e monitoramento de projetos sociais vinculados a programas de habitação popular. Inicialmente apresentou-se um histórico da Política Habitacional, através de um resgate do contexto social da época e das políticas adotadas para solucionar a questão da moradia, contextualizando ainda o papel do Banco Nacional de Habitação – BNH e da CAIXA na habitação popular. Posteriormente é apresentado o Programa Habitar Brasil BID – HBB, sua concepção, metodologia e objetivos, bem como o Trabalho Social, item obrigatório nos Programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Ao final é apresentado o exercício profissional do Assistente Social da CAIXA, numa equipe interdisciplinar, no acompanhamento e monitoramento dos projetos de habitação popular vinculados ao Programa Habitar Brasil BID – HBB, enfatizando ainda o Planejamento Social e Gestão de Projetos em Serviço Social.

**Palavras – chave:** Política Habitacional, Serviço Social, Planejamento e Gestão, Interdisciplinaridade.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

### **B**

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDU – Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano  
BNH – Banco Nacional da Habitação

### **C**

CAIXA – Caixa Econômica Federal  
COHABs – Cooperativas Habitacionais  
CONCLAT – Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora  
CUT – Central Única dos Trabalhadores

### **D**

DI – Desenvolvimento Institucional

### **E**

ESA – Educação Sanitária e Ambiental

### **F**

FAHBRE – Fundo de Apoio à Produção de Habitação para População de Baixa Renda  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCP – Fundação Casa Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FUNDHAB – Fundo de Assistência Habitacional

### **G**

GEPAD – Gerência Nacional de Normas e Padrões de Engenharia e Trabalho Social  
GERED – Gerência Nacional de Gestão da Rede de Filiais e Representações de Apoio ao Desenvolvimento Urbano  
GEURB – Gerência Nacional de Articulação e Parcerias voltadas ao desenvolvimento Urbano  
GIDUR – Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano  
GTR – Geração de Trabalho e Renda

### **H**

HBB – Habitar Brasil/BID

### **I**

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão  
INOCOOPs – Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

### **J**

JURIR – Jurídico Regional

## **M**

MOC – Mobilização e Organização Comunitária

## **O**

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGU – Orçamento Geral da União

## **P**

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHB – Política Habitacional Brasileira

PIS – Programa de Integração Social

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPC – Projeto de Participação Comunitária

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR – Programa de Erradicação de Submoradia

PSH – Programa de Subsídio à Habitação e Interesse Social

PT – Partido dos Trabalhadores

## **R**

REDUR – Representações Regionais de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

## **S**

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

## **T**

TPC – Trabalho de Participação Comunitária

## **U**

UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais

## **V**

VIURB – Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Governo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....</b>	<b>13</b>
1.1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O CONTEXTO HISTÓRICO.....	13
1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – BNH.....	18
1.3 A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL ENQUANTO AGENTE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO.....	26
<b>2. O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – HBB.....</b>	<b>33</b>
2.1 O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID E O PROGRAMA HBB.....	33
2.1.1 O Desenvolvimento Institucional – DI.....	36
2.1.2 A Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS.....	37
2.1.2.1 O Trabalho Social no Programa HBB.....	38
<b>3. O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HBB: DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL.....</b>	<b>41</b>
3.1 SERVIÇO SOCIAL: PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS.....	45
3.1.1 A interdisciplinaridade no Serviço Social.....	51
3.2 O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HBB.....	53
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil passou por um acelerado processo de urbanização, acarretando um quadro de deficiência no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, com um déficit elevado em saneamento, infra-estrutura e habitação, que atingem com maior intensidade os segmentos da população de menor poder aquisitivo.

O ato de morar faz parte da própria história do desenvolvimento da vida humana. Isso significa dizer que não podemos viver sem ocupar lugar no espaço. Entretanto as características desse ato mudam de acordo com cada contexto social, político e econômico. Sendo assim, o indivíduo só consegue sentir-se cidadão a partir do momento em que se identifica com a cidade onde vive, ou seja, quando seu direito de participar do processo de urbanização é respeitado pelo Estado (COSTA e LIMA, 2004).

A questão habitacional, gerada pela carência de moradia, vem se constituindo como um problema nas cidades, sentido por grande parte da população, principalmente as classes trabalhadoras. Os Municípios enfrentam o crescimento desordenado de sua população, tendo como principal motivo a migração de pessoas oriundas do interior do Estado. Estas, por sua vez, ao não encontrarem espaços no centro da cidade, acabam por ocupar áreas sem infra-estrutura urbana, áreas de risco e de preservação como alternativa.

O Governo Federal, visando atender à demanda habitacional popular, vem ampliando parcerias com agências financiadoras para viabilização da solução desta questão. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, juntamente com o Ministério das Cidades, é o responsável pelo financiamento de programas nacionais de habitações populares, entre eles o Programa Habitar Brasil BID – HBB.

A CAIXA, enquanto principal agente financeiro do Brasil para o desenvolvimento urbano, tem o papel de promover, através dos programas que operacionaliza, a melhoria da qualidade de vida destas populações. Ela figura como instituição de intermediação entre os executores e os gestores das políticas habitacionais.

Este trabalho consiste, pois, em compreender o papel do Serviço Social na habitação popular, dentro do Programa Habitar Brasil BID – HBB, através da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano/Florianópolis – GIDUR/FL na Caixa Econômica Federal – CAIXA.



O primeiro capítulo aborda a política habitacional brasileira, trazendo um histórico de sua trajetória política e social, desde o processo de urbanização dos grandes centros, como também as primeiras iniciativas do Estado para solução da carência habitacional evidenciada. Contextualiza, ainda, o papel e a atuação do BNH dentro dessa conjuntura, e a posterior transferência de atribuições para Caixa Econômica Federal, atualmente o maior agente operacionalizador do governo federal, dos programas de habitação popular, saneamento e infra-estrutura urbana.

O Programa Habitar Brasil BID – HBB, bem como sua concepção, metodologia e objetivos, é abordado no segundo capítulo, enfatizando ainda seus subprogramas Desenvolvimento Institucional – DI e Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS e o Trabalho Social, item obrigatório nos Programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

O terceiro capítulo é dedicado a apresentar o exercício profissional do Assistente Social da CAIXA, numa equipe interdisciplinar, no acompanhamento e monitoramento dos projetos de habitação popular vinculados ao Programa Habitar Brasil BID – HBB, enfatizando, ainda, o Planejamento Social e Gestão de Projetos em Serviço Social.

# 1. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

## 1.1 A Política Habitacional Brasileira e o contexto histórico

Segundo Gonçalves (apud Justino, 2004) as primeiras ações relativas à habitação no Brasil, iniciaram em 1882 e 1885, estando focadas à saúde pública e à concessão de benefícios. Afirma ainda que, com o crescimento das cidades, é durante o governo de Rodrigues Alves (1902-1906) que se inicia o processo de urbanização para adequá-las à necessidade de seus moradores mais “nobres”.

Dessa forma, a população mais empobrecida acaba excluída deste processo de urbanização, restando apenas a periferia dos centros urbanos como opção para instalação de suas moradias. Estes espaços ocupados se localizavam muitas vezes em áreas de risco, de preservação ambiental, loteamentos clandestinos, sem qualquer infra-estrutura, vulneráveis a doenças e risco social.

A década de 30, ficou marcada pelo impulso à industrialização do país em substituição à importação, delineando um processo de ruptura do estado oligárquico e encaminhando o país para uma profunda mudança no seu mercado de trabalho e, conseqüentemente, na questão habitacional. A este fato relaciona-se a migração da população residente nas zonas rurais do país para os centros urbanos e industriais.

A partir daí a habitação começa a ser reconhecida como competência do Estado, que passa a investir nesta área, objetivando criar estratégias para adaptar as cidades brasileiras ao processo de industrialização.

Em 1937, através do Código de Obras<sup>1</sup>, tentou-se limitar a expansão e melhoria das favelas, substituindo-as por habitações populares, sendo criados então os Parques Proletários, que deveriam servir de abrigos provisórios para as famílias desabrigadas. Ao contrário disto, como mostra Silva (1989, p.38), as unidades habitacionais construídas nesses Parques Proletários<sup>2</sup> “não passaram de casas coletivas de madeira, enfileiradas, que se transformaram em amontoados de barracos, representando currais eleitorais no período do governo de Getúlio Vargas”.

---

<sup>1</sup> O Código de Obras de 1937 proibia a criação de novas favelas, mas pela primeira vez reconhecia a sua existência, dispondo-se a administrar e controlar seu crescimento. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.15 nº.44 São Paulo, Outubro, 2000.

<sup>2</sup> Segundo Silva (1989, p.38), os “Parques Proletários surgiram para abrigar provisoriamente moradores de favelas que seriam urbanizadas”. Eles representaram, no governo Vargas, uma primeira tentativa de política habitacional, expressando uma política de populismo e autoritarismo.

Ainda em 1937, Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais, estando estas vinculadas ao sistema previdenciário, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Segundo Rodrigues (1997, p.56), a intervenção do Estado era indireta, com “medidas de incentivo à produção de casas higiênicas e de restrição aos cortiços”. Os IAPs, organizados por categorias, construíam conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados.

Conforme Silva (1989, p.38),

(...) o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitações a segmentos da população urbana. Todavia, era um atendimento restrito aos associados dos institutos da previdência, pautando-se por uma atuação fragmentária e pouco relevante quantitativamente.

Após a criação das Carteiras Prediais, em 1942 foi instituída a Lei do Inquilinato, que congelou os aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, agravando o quadro habitacional do país. O processo inflacionário passou a desestimular a construção de casas para aluguel, e a especulação de terrenos e imóveis urbanos cresceu em ritmo acelerado, enquanto que o salário mínimo, após 1943, não recebeu nenhum ajuste durante oito anos consecutivos, contribuindo, conseqüentemente, para a procura de favelas pelo segmento mais carente da população que, na tentativa de solucionar seu problema de moradia, submeteu-se ao sacrifício da autoconstrução, como a única possibilidade de permanência nas cidades (SIQUEIRA, 2003).

No ano de 1946 dá-se o início do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), caracterizado por uma política populista e marcado por forte repressão e desmobilização do movimento operário, que reivindicava melhores condições de trabalho e aumentos salariais. Em 1º de maio de 1946 é criada a Fundação da Casa Popular – FCP, através do Decreto-Lei 9.218, que, segundo Silva (1989, p. 40) “representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda”. Tinham como objetivo inicial prover moradia num sentido mais amplo, visando também obras de infra-estrutura urbana, mas suas atribuições ficaram restritas à produção habitacional, devido à escassez de recursos, constituídos basicamente de dotações orçamentárias.

Azevedo e Andrade (apud Silva, 1989, p.41) citam que:

A atuação da Fundação da Casa Popular orientou-se em toda a sua trajetória (1946-1964), por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos. Ao mesmo tempo que se que apresentava tutora e paternal, mostrava-se autoritária na administração dos conjuntos, chegando a interferir no individual e social dos moradores, transformando-se em verdadeiro instrumento de controle social.

Este controle social já podia ser visualizado no teor do contrato de compra e venda dos imóveis, onde

[...] previa-se punição, com perda da casa, para os 'compradores que por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração' [...] ou o que 'promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça' [...] ou aquele 'que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP' [...] e 'a prestar-lhe informações solicitadas'. Também punido com a perda da casa é o adquirente que 'não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da família, ou utiliza-la em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outras inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel' (AZEVEDO e ANDRADE apud Peruzzo, 1984, p. 34).

Ainda no governo de Dutra, mais especificadamente 1946, inicia-se um estudo das causas da formação das favelas e suas condições. O resultado deste estudo propõe a proibição de novas casas nas favelas, com o intuito de evitar o crescimento da mesma, bem como propõe acelerar o processo de urbanização das terras da Prefeitura.

Mas a ação do governo não se limitou a estudos e planos, passando a intervir diretamente nas favelas através de uma aliança formada entre Estado e a Igreja, originando, no ano de 1947, a Fundação Leão XIII. Esta fundação tinha por objetivo recuperar as favelas, começando pelas mais populosas, para interromper a disseminação da "ideologia comunista" do Partido Comunista, que vinha ganhando forças entre a população de baixa-renda.

Como mostra Nunes (apud Silva, 1989), a Fundação Leão XIII atuou em trinta e quatro favelas, criando Centros de Ação Social com serviços ambulatoriais e escolares. Em que pese a concepção ideológica da Fundação de cunho marcadamente assistencialista, ela teve sua atuação efetiva e com resultados

significativos, chegando a interferir inclusive na urbanização das favelas trabalhadas, facilitando a instalação de serviços básicos como água, luz e esgoto.

Durante o segundo governo de Getúlio Vargas, mais especificadamente em 1952, foi criado o Serviço de Recuperação das Favelas. Este órgão era subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência Social, o que representava um grande avanço sobre a compreensão política desta questão, diferentemente do que ocorria até então com as instituições que intervinham nas favelas, onde todas eram subordinadas ao Departamento de Segurança Pública, mostrando o enfoque repressivo dado à política habitacional.

No período de 1956 a 1960, governo de Juscelino Kubitschek, a atenção à política de habitação foi deixada em segundo plano perante outras políticas sociais. A principal ação tomada em relação a essa política foi recomendar aos órgãos previdenciários que complementassem o trabalho já existente da Fundação da Casa Popular, que, de acordo com Silva (1989, p.43), se destinava a “construir moradia para pessoas carentes, independentemente de serem ou não beneficiárias de qualquer instituto ou caixa de aposentadoria e pensões”.

Neste período percebeu-se um agravamento das condições habitacionais para as populações carentes, paralelamente ao crescimento da urbanização, estimulada pelo êxodo rural e pela política desenvolvimentista adotada.

Como o modelo de política habitacional adotado era insuficiente para o atendimento da demanda que se apresentava, foi criado em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA. Segundo Silva (1989, p.44), este órgão tinha como proposta “ampliar a atuação além das favelas até cortiços, casas de cômodos, vilas etc., procurando evitar o paralelismo de esforços e falta de comunicação, ao se propor a coordenar os vários órgãos municipais”.

Leeds e Leeds (apud Silva 1989, p.44) enfatizam que a partir daí

[...] se consolida a mudança de visão no que se refere à favela e seus moradores, embora, na prática e em termos da opinião pública, as favelas continuem a ser “concebidas como problema no pressuposto de que suas populações, num dos extremos do mal, de assassinos, ladrões, assaltantes, maconheiros e viciados em drogas, em um outro extremo do mal, de comunistas e outros tipos de ameaças em termos políticos e sociais; num terceiro e mais brando extremo, de pobres ignorantes, não educados, mal-adaptados, imigrantes rurais, caipiras, ou, no melhor dos extremos,



de seres humanos razoáveis, mais tristes e pobres, morando em cabanas, criando promiscuidade, um câncer social e urbanístico na cidade”.

Quando Jânio Quadros assume o governo federal, em 1961, o crescimento urbano vive a ocupação desordenada da terra, com aumento significativo nas habitações precárias sem acesso a serviços básicos como água, luz, esgoto, educação, coleta de lixo, dentre outros.

Para fazer face a esta situação, Jânio Quadros institui o Plano de Assistência Habitacional, com o objetivo de revigorar a Fundação da Casa Popular, inovando no processo de pagamento das casas, que passariam a um valor fixo, proporcional ao salário mínimo vigente. Em médio prazo seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que pode ser “comparado a uma espécie de precursor do BNH – Banco Nacional da Habitação, com vistas a ocupar os vazios da política habitacional, então adotada, em termos de superar o quadro pouco integrado e de desperdício” (SILVA, 1989, p.45).

Segundo a autora, a política de Jânio quadro apresentava um caráter excludente, visto que eram utilizados critérios de acesso à casa própria, como tempo de residência no município, estabilidade no emprego e capacidade de trabalho. Em contraposição, o Instituto Brasileiro de Habitação, previa ampliar as fontes de recursos e a correção monetária nas prestações dos financiamentos.

Após a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, quem assume a presidência é seu vice, João Goulart. Ele era identificado como líder democrático, amigo dos trabalhadores e defensor de melhores salários.

Conforme Vieira (apud Silva, 1989, p.46) o país atravessava uma

[...] conjuntura de efervescência política e de declínio econômico, a questão habitacional, para o governo de João Goulart, foi contemplada quase tão-somente pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos encarregados da habitação: Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões e FCP (Fundação da Casa Popular); incremento à iniciativa privada; apoio à construção civil; estudos e pesquisas sobre residências; e criação do Conselho Federal de Habitação, como órgão executor do planejamento governamental.

A distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para sanar a carência de habitações populares fizeram com que o quadro se agravasse, dado o

intenso processo de urbanização a que as grandes cidades vinham se submetendo (SILVA, 1989).

De acordo com Peruzzo (1984, p.37), ao longo dos anos de 1960 “a habitação popular urbana produzida pelo poder público continuava insuficiente para atender a demanda habitacional que se apresentava”.

Frente a essa necessidade, conforme mostra Rodrigues (1997, p.57), “em agosto de 1964 foram criados, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964”. Tinham por objetivo coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular o investimento e a poupança privada.

Neste período também se implantou o Conselho Federal de Habitação, responsável pela execução do planejamento governamental na área habitacional.

## **1.2 A Política Habitacional Brasileira e o Banco Nacional de Habitação – BNH<sup>3</sup>**

Com o golpe militar de 1º de abril de 1964, há um rompimento com a política adotada por João Goulart, provocando um recesso na mobilização das massas, já organizadas em movimentos grevistas, movimentos em favor das reformas de base e independência da política externa.

A situação habitacional no país estava agravada devido ao crescimento da demanda por habitações urbanas, originadas pelo processo de urbanização vivido, em um contexto fortemente inibidor do investimento na área.

A resposta do recém implantado governo militar brasileiro a esse problema foi a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja idéia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os

---

<sup>3</sup> Os autores de referência utilizados para o desenvolvimento deste capítulo foram Silva (1989), Rodrigues (1997) e Peruzzo (1984), por melhor retratarem o contexto político, econômico e social da época.

saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos, mesmo em uma economia inflacionária.

Segundo Rodrigues (1997), a política habitacional assume um modelo empresarial, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais, resolvendo a questão da moradia. Ressalta que

A política habitacional emerge com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções. Como a indústria de construção civil utiliza mão-de-obra em larga escala, incentivar a indústria de construção é também tentar atenuar a crise econômica (RODRIGUES 1997, p.57).

Em 1966 é criado o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, consistindo em um mecanismo de arrecadação compulsória para o BNH, que fazia o recolhimento de 8% sobre as folhas de pagamento dos empregados, com o intuito de se abster do pagamento de indenização aos funcionários que fossem dispensados de seus empregos.

Também em 1966, foi implantado o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que era encarregado da arrecadação de recursos voluntários através dos depósitos em cadernetas de poupança e venda de letras imobiliárias.

O BNH teve a incumbência de centralizar a produção e a distribuição de unidades habitacionais, como órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o órgão regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), compondo assim o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

A criação do BNH, para reger a Política Habitacional Brasileira, segundo seus idealizadores, “põe fim à política clientelista até então adotada e passa a apresentar um caráter mais amplo e mais global” (SILVA, 1989, p.52).

Após um período de crise econômica, a taxa de crescimento de renda *per capita* encontrava-se negativa, com redução na produção rural e queda na produção agrícola, fazendo com que diminuíssem os investimentos no país, devido suas limitações na capacidade de importação e exportação de produtos e também à inflação.

Para enfrentar a crise o então presidente militar, Castelo Branco, adotou o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, que tinha como estratégias a



imposição de uma severa política de crédito ao setor privado; redução do déficit governamental e uma política de controle salarial. Em substituição à Castelo Branco, Costa e Silva rompe com a política anteriormente adotada, facilitando o acesso ao crédito. Dessa forma tem-se uma retomada no crescimento econômico do país.

Neste contexto, como mostra Silva (1989, p.59),

os recursos do BNH para financiamento de habitações são canalizados para a classe média que se amplia e cresce politicamente pelo significado que desfruta perante o novo modelo econômico, além de garantir o retorno financeiro e a lucratividade que o SFH resolveu assumir para orientar suas transações. (...) O novo contexto requer um dimensionamento da clientela, impondo o mercado médio como clientela preferencial do BNH, por ser este um mercado atraente pelos juros mais altos que rende ao banco, de até 10% ao ano, enquanto o mercado popular, além do elevado nível de inadimplência apresentado até então, só rendia juros de 1 a 3% ao ano.

Com essa política de redimensionamento da clientela, as ações do BNH acabam por excluir as populações de baixa-renda do mercado imobiliário. Esta demanda gerada vem ser suprida pelas Cooperativas Habitacionais – COHABs. O BNH passa a financiar a totalidade dos recursos necessários à produção de habitações promovidas por estas companhias.

Através do decreto nº 58.377, de 09 de maio de 1966, foi criado o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias. O mesmo decreto determinava que o BNH prestasse assistência técnica às cooperativas, mediante os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs estruturados também em 1966.

Como mostra Peruzzo (1984, p.51)

Os INOCOOPs têm a finalidade de orientar estas cooperativas em todas as operações necessárias para a construção de conjuntos habitacionais. Isto se faz pela cobrança de uma taxa de 3,8 a 5,8% sobre o valor do projeto da cooperativa. Estas cooperativas são sociedades civis sem fins lucrativos, submetidas à Lei Nacional do Cooperativismo. Elas são autônomas e independentes e têm por finalidade orientar e conceder assistência técnica às cooperativas habitacionais.

O autor traz ainda que os INOCOOPs foram criados para harmonizar interesses sociais, políticos e econômicos. Visavam orientar as cooperativas habitacionais, poupar despesas, acumular e reproduzir o capital, legitimar o sistema. Os INOCOOPs se desdobravam a nível estadual, em Companhias de Habitação Popular – COHABs.

Os recursos arrecadados pelo FGTS e geridos pelo BNH, eram destinados à construção de casas de interesse social (casas populares e cooperativas), ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Os principais responsáveis pela construção destas casas de interesse social eram as COHABs. Os conjuntos habitacionais então implantados, tinham por característica o grande distanciamento das cidades e a construção em áreas desprovidas de infra-estrutura urbana, criando sérios problemas também para as municipalidades, que se viam obrigadas a suprir a carência desses serviços básicos.

Em 1971, o BNH é transformado em empresa pública, com a justificativa de buscar maior flexibilidade administrativa, tendo em vista maior capacidade operacional no desenvolvimento dos programas. Assume a posição de banco de segunda linha, de modo que todos os empréstimos, para financiamento da casa própria, passam a se fazer através de uma rede de agentes financeiros que se amplia por todo o país, criando oportunidade para maior interveniência do setor privado nas operações da Política Habitacional Brasileira (SILVA, 1989).

Com base na lei que criou o BNH, que preconizava prioridade de atendimento para os segmentos populacionais de menor poder aquisitivo, foi instituído em 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP. Conforme Silva (1989, p.63), o PLANHAP tinha como meta “eliminar o déficit habitacional da casa própria para a população de um a três salários mínimos, residentes em cidades de mais de 50 mil habitantes, no prazo de 10 anos”.

O período entre 1974 e 1977 foi marcado com uma intensa manifestação das massas populares contra o regime militar. A ditadura inicia uma fase de forte repressão, que inicialmente promulga as emendas constitucionais nº 7 e nº 8, que consistiam em alterações fiscais; reformas eleitorais e judiciária, entre outras medidas. Estas medidas provocam a ampliação dos protestos da sociedade civil contra o regime e a partir daí

(...) a sociedade passa a conquistar a redemocratização buscando restabelecer o Estado de Direito. Registram-se significativas manifestações de setores da sociedade civil, como Igreja, OAB, intelectuais, estudantes, jornalistas etc., sendo notória também a eclosão dos variados movimentos, tanto operários como de bairros. (SILVA, 1989, p.66)

Neste contexto surgem também, em todo o país, movimentos populares que reivindicam melhorias imediatas nos serviços básicos de infra-estrutura como luz, água e esgoto, também questionando a própria política habitacional e lutando pelo direito à moradia.

Como Silva (1989) traz, esses movimentos se intensificam, e o governo tentando minimizar as manifestações populares, traz uma proposta de urbanização das favelas, através do Programa de Erradicação de Submoradia, o PROMORAR, criado em 1979 no governo do último presidente militar, João Baptista Figueiredo.

Em 1978, tem-se um dinamismo da Política Habitacional Brasileira, que fica evidenciado através da queda da taxa de inadimplência entre os beneficiários, mas que só se tornou possível devido à tendência de as COHABs privilegiarem as faixas salariais situadas entre três e cinco salários mínimos.

Com a diminuição do juro para o mercado popular, com a ampliação do prazo de financiamento e possibilidade de utilizar o FGTS, e a melhoria da infra-estrutura dos conjuntos habitacionais, as COHABs apresentavam a melhor opção dos extratos médio à baixo, para obtenção de moradia.

Mas como a grande maioria da população não se enquadrava no perfil dos usuários dos serviços das COHABs, e não restando alternativas para solução da falta de moradia no país, o BNH cria em 1975 o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, que tinha por objetivo atender as famílias com renda inferior a três salários mínimos.

Silva (1989, p.70) informa que, “a partir de 1979, o país mergulha num crescente processo inflacionário que o conduz a uma crise recessiva histórica”. Nessa nova conjuntura, as pressões populares passam a travar o direito à moradia no contexto da cidadania, e o BNH se propõe a retornar às suas raízes, dando ênfase a sua função social, no atendimento aos segmentos populares de mais baixa renda, ao mesmo tempo em que se vê em profunda crise.

Acrescenta ainda que

(...) nessa conjuntura de crise econômica e de efervescência política, aliado ao desgaste total do regime militar, o governo, instalado em 1979, recomendou ao BNH a adoção de medidas e reformulações, com o objetivo de voltar ao Banco, cada vez mais, à faixa mais carente da população e à valorização do homem no contexto social.

Com o intuito de inovar no processo de urbanização, optou-se por não remover as famílias do lugar onde estavam, e sim integrá-las ao processo. E nessa direção atuava o PROMORAR, que se propunha a:

- erradicar as subabitações destituídas de condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos por 'palafitas', 'mocambos' e 'favelas';
- priorizar a erradicação de subabitações componentes de aglomerados que, por sua situação crônica socialmente crítica, devem merecer preferência na programação dos governos estaduais;
- propiciar a permanência das populações beneficiadas nas áreas onde anteriormente se localizavam após a eliminação das subabitações;
- promover a recuperação dos assentamentos de submoradias sujeitas à inundações, mediante a utilização de sistemas de aterro (SILVA e SOUZA apud Silva, 1989, p. 77).

Mas este programa não conseguiu resolver o problema das submoradias, visto que sua metodologia ainda se apresentava em conformidade com a tradicional política habitacional vigente. O público que visava atingir, não dispunha de condições financeiras para assumir a compra de uma casa com a alternativa de financiamento em longo prazo.

Nos anos 80, o país atravessou uma crise econômica que afetou o poder aquisitivo das classes média e baixa, aumentando o índice de desemprego. Isso fez com que a contribuição para o FGTS e para poupança sofresse drástica redução e ainda aumentasse significativamente os níveis de inadimplência entre os mutuários. Estes acontecimentos acarretaram uma crise no Sistema Financeiro de Habitação.

Com isso, começam a se estruturar em todo o país, associações de mutuários que estavam dentro do SFH e se sentiam lesados nos seus direitos. Estas associações são bastante procuradas por pessoas em busca de orientação, acusando o BNH de romper ilegalmente os contratos estabelecidos, quando aplicaram reajustes superiores ao dos salários. Silva (1989, p.83) aponta que “o



BNH se tornou em pouco tempo o órgão mais processado do mundo, chegando a ter 160 mil processos na justiça”.

Diante desta situação Nelson da Matta, que assumiu a presidência do BNH em dezembro de 1983, propôs soluções alternativas para a superação da crise enfrentada pelo sistema, e tais alternativas estavam voltadas à descentralização do BNH e numa participação efetiva de todos os setores envolvidos na problemática habitacional e urbana, inclusive a sociedade civil.

Ele ainda dizia perceber no BNH, “mais que um Banco de Nacional de Habitação, mas um organismo de desenvolvimento urbano”, exigindo então uma mudança no mecanismo de desenvolvimento urbano do país. De acordo com Silva (1989), o BNH tentando deixar de ser um Banco de aprovação de projetos e possibilitando que o emprego da mão-de-obra tivesse privilégios sobre o capital, foi criado em 1984, governo de João Baptista Figueiredo, o Programa Nacional de Autoconstrução, denominado Projeto João-de-Barro.

Segundo seus idealizadores, o Projeto João-de-Barro pretendia “apoiar de forma sistemática os projetos de autoconstrução, com vistas a associar a economia de custos ao desenvolvimento social, econômico e político de comunidades organizadas e integradas na sociedade” (SILVA, 1989, p.86).

De acordo com Silva (1989), quando o Projeto João-de-Barro foi instituído, em termos financeiros o BNH estaria à beira da falência e, em termos políticos o governo necessitava recuperar sua imagem, sua legitimidade. O projeto teve como motivação básica a necessidade de multiplicar os escassos recursos financeiros do BNH, com a intenção de obter o retorno das aplicações.

Segundo Matta (apud Silva, 1989, p.91),

o PROMORAR e o Projeto João-de-Barro são apresentados como verdadeiras agências de promoção social, visto que, além de pretender resgatar a enorme dívida social do país, pretendem corrigir situações decorrentes da ocupação irregular do solo urbano, oferecer a infra-estrutura mínima dos serviços requeridos pela condição humana e permitir o acesso à propriedade consubstanciada na habitação digna.

Desde a década de 60, com a criação do BNH, muitas medidas foram tomadas para ampliação dos recursos do SFH. Dentre elas houveram a criação de Fundos e Programas como: o Fundo de Compensação de Variações Salariais –

FCVS; o Programa de Erradicação de Submoradias – PROMORAR; o Projeto João-de-Barro; o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para População de Baixa Renda – FAHBRE; o Fundo de Assistência Habitacional – FUNDHAB; entre outros.

Entendendo que a questão habitacional está intrinsecamente relacionada ao contexto político do país, há que se levar em consideração a conjuntura política que estava se estruturando no país em meados da década de 80.

Uma nova conjuntura política vinha se estruturando no país desde 1977, com a reorganização da sociedade civil, intensificando-se a partir de 1979 com o surgimento de um sindicalismo combativo e a intensificação da resistência popular. Isso proporcionou a formação de um partido político de oposição mais radical, o PT; a criação de duas centrais sindicais nacionais, CUT e CONCLAT; a conquista de vários governos estaduais pelo PMDB e PDT, em 1982; e o enfraquecimento do partido oficial de sustentação ao regime militar, culminando com o movimento por eleições diretas para presidente da República, que se irradiou por todo o país a partir de 1983, unindo as forças populares e os partidos políticos de oposição. (SILVA, 1989, p.116).

A vitória de Tancredo Neves e do vice José Sarney inaugurou o período da história brasileira denominado “Nova república”. É importante lembrar que Tancredo Neves não chegou a assumir a presidência devido a suas condições de saúde e posterior falecimento. A Nova República representou um momento de transição entre um regime autoritário e um regime representativo e democrático, todavia o que se observou é que não houve uma ruptura real com o regime anterior.

A política habitacional nesse novo contexto político sofreu apenas remendos, sendo que a preocupação principal continuou a ser o fortalecimento do modelo empresarial utilizado pelo BNH. “Questões como habitação popular e saneamento eram abordadas apenas superficialmente” (SILVA, 1989, p.139).

No ano de 1986 muitas empresas públicas são fechadas, dentre elas o BNH. Após seu fechamento a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental.

O BNH foi substituído em 1988, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano – BNDU, responsável pela política de habitação voltada às camadas populares, sua principal fonte de recursos era o FGTS. As cadernetas de poupança passaram a ser administradas pelo Banco Central.

Dessa forma, a normalização do sistema Financeiro de Habitação passou a ser de responsabilidade do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, significando pleno controle por parte do Ministério da Fazenda, que por sua vez, preocupava-se com a contenção da demanda e com o controle do desequilíbrio das contas do governo.

À Caixa Econômica federal coube a tarefa de assumir o ativo e o passivo de extinto BNH. No ano de 1989 a Lei 7.938/89 reestruturou o FGTS e centralizou suas contas na Caixa, tornando o Banco o principal agente operador do FGTS, aumentando assim sua arrecadação.

### **1.3 A Caixa Econômica Federal enquanto agente da Política de Habitação**

No dia 12 de janeiro de 1861 Dom Pedro II assinou o decreto nº 2.723, dando origem à Caixa Econômica e Monte de Socorro. Criada com o propósito de incentivar a poupança e de conceder empréstimos sob penhor, a instituição veio combater outras que agiam no mercado, mas que não ofereciam garantias sérias aos depositantes ou que cobravam juros excessivos dos devedores.

De acordo com Silva (2004) os montes eram fundos financeiros formados a partir de doações de pessoas mais abastadas e coletados através das Igrejas. Como a oferta proporcionada pelos montes era inferior à demanda dos indivíduos, percebeu-se a necessidade de criação de uma instituição que não dependesse apenas de benevolência de alguns cidadãos.

Após esta fase, através da Lei nº 1.083, o governo Imperial oficializou as Caixas Econômicas brasileiras. Durante o período da Revolução de 1930, deu-se a reforma das Caixas que, pela primeira vez desde sua criação no Brasil, passaram a se preocupar com sua função social.

Granemann (2001, p.72) ressalta que, “o Decreto nº 24.427 de 1934 conferiu à Caixa a denominação de Pessoa Jurídica de Direito Público, o que lhe permitiu colaborar no mercado financeiro como captadora de poupança” que deveria ser aplicada em empréstimos assistenciais ou de interesse do governo, contanto que devidamente autorizada pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que havia sido recém criado.

Em 1973, ano da unificação das Caixas, foi criada a Loteria Esportiva e instituído o Programa de Integração Social – PIS, sendo que os recursos de ambos seriam destinados para fins sociais e administrados pela Caixa.

Em 1986, com a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, a Caixa assumiu suas atividades e passou a administrar os recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), tornando-se o maior agente nacional de financiamento da casa própria e o principal órgão de fomento ao Desenvolvimento Urbano no país, atuando como braço operacional de gestores federais, ministérios e órgão públicos federais, assumindo a gestão dos programas federais de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana.

No contexto de decadência do modelo econômico desenvolvimentista, crise fiscal, desemprego, altos índices inflacionários, bem como mudanças tecnológicas e flexibilização do trabalho, é estabelecido um novo papel do Estado na regulação e no controle dos serviços públicos.

“Ocorre a diminuição do papel da intervenção do governo central, e ao mesmo tempo presencia-se a valorização dos governos locais reconhecidos como aqueles capazes de dar respostas às novas questões econômicas e sociais”. O Estado passa a ser reconhecido como Estado Mínimo (POVOA e GUIMARÃES, 2004, p.34).

Para Santos Júnior, assim como Raichelis (apud Povia e Guimarães, 2004, p.35), o Estado Mínimo

[...] prioriza o crescimento econômico, por meio de medidas de ajuste, em detrimento de uma intervenção na área social. Este fato contribui para que ocorra um crescimento alarmante dos problemas sociais que estão relacionados ao empobrecimento da população, principalmente daqueles que vivem em situação de risco social.

Nos anos 90, há uma tentativa de reversão da crise institucional brasileira com a proposta de reforma do Estado, que visa a descentralização<sup>4</sup> de funções e a redefinição do papel do Estado, desvincilhando-o de suas responsabilidades de execução dos serviços para fortalecer uma ação reguladora e coordenadora.

De acordo com Melo (apud Povia e Guimarães, 2004, p.36),

---

<sup>4</sup> Arretche define descentralização como “institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (POVOA e GUIMARÃES, 2004, p.44).



a centralização das decisões políticas (...) era vista como causa da ineficiência do sistema e requisito para o acesso privilegiado de interesses empresariais, passando a descentralização a ser considerada elemento-chave para se alcançar maior eficiência e transparência no processo de formulação e implementação de políticas, especialmente as sociais.

Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão de programas sociais, além da responsabilidade pelo bem-estar mínimo da população e promoção do desenvolvimento econômico, assim como a gestão das políticas (POVOA e GUIMARÃES, 2004).

As autoras apontam que este novo formato da política e da gestão urbana “ditada” pela descentralização exige dos municípios o planejamento e a viabilidade financeira como critérios básicos para a obtenção de recursos, e nem sempre eles estão preparados para lidar com as novas atribuições, exigindo então, capacitação dos seus técnicos, para enfrentarem o desafio.

Conforme Ribeiro (apud Pova e Guimarães, 2004) cabe, portanto, aos municípios assumir a política habitacional em suas leis orgânicas e planos diretores como responsabilidade local, fixando diretrizes para elaboração de programas e a alocação de recursos, ficando a cargo do governo federal, a definição de alguns princípios e, às vezes, a concessão de verbas a fundo perdido.

Segundo Arretche (apud Pova e Guimarães, 2004, p.38),

Após a extinção do BNH e com o processo de descentralização, o que tem sido observado é uma ausência progressiva do governo federal no que diz respeito à política de habitação, seja para manter os financiamentos, seja para responder às demandas, seja para formular e implementar as reformas estruturais que estão dando sinal de esgotamento.

Pova e Guimarães (2004, p.43) afirmam que “o que existe é uma descentralização amorfa da política habitacional”, que se diferencia nas diversas localidades, sem ter efetivamente um agente fiscalizador e regulador do processo.

Assim, o Estado conta com a participação da Caixa atuando como agente financeiro, bem como ficando com a responsabilidade de implementar os programas por meio dos agentes promotores.

Por meio da resolução 182, de 1995, o Conselho Curador do FGTS aprovou a constituição de equipes multidisciplinares para atuar nos programas financiados com recursos do FGTS e determinou que a Caixa, como agente financeiro e operacional, contasse com equipe própria, composta por profissionais de nível superior, com habilitações específicas e comprovada experiência em projetos de mobilização e participação comunitária.

Além de operacionalizar os programas governamentais, a Caixa também dispõe de linhas de financiamentos habitacionais voltadas ao setor privado. Estes financiamentos caracterizam-se por terem juros mais baixos que os juros de mercado e por atenderem também a população de baixa renda.

Os recursos para esses financiamentos são oriundos do FGTS, do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, e da própria Caixa. Por se tratarem de fontes particulares de arrecadação, os recursos utilizados têm a necessidade de retornarem para suas fontes. Portanto, para concessão dos financiamentos é feita uma análise da situação do adquirente, visando assegurar que a prestação do imóvel não ultrapasse 30% da renda familiar. Destacam-se nessa linha de financiamento os Programas Carta de Crédito; Imóvel na Planta; PAR (Programa de Arrendamento Residencial), Pró- Moradia e Construcard.

Como programas governamentais operacionalizados pela Caixa, de repasse a fundo perdido proveniente do Orçamento Geral da União – OGU, podemos listar o Habitar Brasil/BID – HBB, o Programa de Subsídio à Habitação e Interesse Social – PSH, o Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada à Família de Baixa-Renda (antigos Morar Melhor). Estes programas contam não só com recursos do governo federal, mas também recebem aporte financeiro de recursos de contrapartida dos Estados e Municípios, sob a forma de complementação ao subsídio oferecido. Estes recursos de contrapartida aplicados, não são necessariamente a fundo perdido, ficando a critério de cada Estado ou Município o recolhimento junto aos beneficiários.

Ao apoiar o desenvolvimento urbano, a Caixa torna-se instrumento da democratização do crédito e de apoio ao desenvolvimento sustentável, comprometida com novos padrões de qualidade do “habitat”, de acordo com o que preconiza sua missão:

“promover a melhoria contínua da qualidade de vida da população brasileira, intermediando recursos e negócios financeiros, atuando no fomento ao desenvolvimento urbano e nos segmentos de habitação, saneamento e infra-estrutura, e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social, tendo como valores fundamentais:

- Direcionamento de ações para o atendimento das expectativas da sociedade e dos clientes;
- Busca permanente de excelência na qualidade dos serviços oferecidos;
- Equilíbrio financeiro em todos os negócios;
- Conduta ética pautada nos valores da sociedade;
- Respeito e valorização do ser humano” (CAIXA, 2004, p.04)

Entendendo a qualidade de vida como a existência de condições adequadas de habitação, saneamento, infra-estrutura, renda, participação e cultura, a Caixa, ao cumprir sua missão passa a interferir em todos os segmentos da vida de uma pessoa, comunidade e sociedade. Esta atuação alcança as populações através das estruturas administrativas que executam seus projetos e também pela assessoria técnica no desenvolvimento de suas atribuições.

A Secretaria de Política Urbana – SEPURB, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, atual Ministério das Cidades, no ano de 1998, solicitou a participação de técnicos da Caixa para o assessoramento à elaboração de novos programas sociais do Governo Federal, com o objetivo de pleitear financiamentos de agências multilaterais como o BIRD – Bando Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Entre 1996 e 2000, a Caixa concebeu e implementou o Programa Caixa do Município, com estratégia de parcerias para o desenvolvimento local, em que era disponibilizada uma equipe técnica multidisciplinar, com o objetivo de levantar demandas e potencialidades do município, apresentando uma proposta para a agenda de desenvolvimento local sustentável, englobando, entre outras, as áreas de habitação, saneamento, infra-estrutura, saúde, educação e mobilização social.

O Estatuto da Caixa, de 29 de abril de 2004, prevê também a atuação da empresa na prestação de serviços de consultoria, assistência técnica e gerenciamento de projetos, o que permite ampliar sua atuação no mercado de gerenciamento urbano, por meio de prestação de serviços técnicos de qualidade para os programas em que a Caixa participa como agente financeiro.

Com esta reestruturação da empresa, embasada pelo novo estatuto, criou-se a Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Governo – VIURB,

abrindo novas perspectivas de atuação direta aos Estados e Municípios e na promoção do desenvolvimento sócio-econômico.

A VIURB tem como missão fomentar as operações de habitação, saneamento e infra-estrutura junto ao poder público governamental, iniciativa privada e comunidades, consolidando a imagem da Caixa como agente promotor do Desenvolvimento Urbano. Abaixo da VIURB, temos a Diretoria de Parcerias e Apoio ao Desenvolvimento Urbano – DIDUP, que tem como atribuição prestar apoio técnico aos executores de programas e projetos por meio de serviços de análise técnica, viabilização e disseminação de inovações tecnológicas e parcerias, estando estruturada em três gerências nacionais, entre elas: GEURB – Gerência Nacional de Articulação e Parcerias voltadas ao desenvolvimento Urbano; GEPAD – Gerência Nacional de Normas e Padrões de Engenharia e Trabalho Social; e GERED – Gerência Nacional de Gestão da Rede de Filiais e Representações de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (CAIXA, 2004, p.06).

Subordinadas a GERED temos, em todo o país, 25 Gerências de Filial denominadas Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – GIDUR, e 33 Representações de Filial denominadas Representações Regionais de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – REDUR.

A GIDUR está ligada diretamente à operacionalização dos Programas de saneamento, infra-estrutura e habitação nos Estados.

A GIDUR/FL, Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Florianópolis/SC, assim como outras GIDURs e REDURs do Estado e do País, além de ser composta por Técnicos Sociais, também está composta por Supervisões Operacionais; Supervisões de Serviços de Engenharia; Supervisão de Apoio Administrativo; Supervisão de Informações Gerenciais; e Supervisão de Gestão de Projetos Especiais de Desenvolvimento Urbano.

Conforme documento interno da Caixa, os Técnicos Sociais possuem a incumbência de analisar a viabilidade social de implantação do projeto, monitorar através de relatórios, visitas *in loco* e reuniões periódicas com os participantes do projeto, o andamento das ações sociais previstas e avaliar os resultados alcançados. Os Técnicos de Engenharia subordinados a esta gerência têm, como funções principais, analisar os projetos de engenharia; orientar, supervisionar e acompanhar obras com recursos do OGU, FGTS e outros; prestar assessoria técnica à área de fomento dos subsistemas negociais; orientar e acompanhar as

operações de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana; efetuar análise programática, acompanhar os desembolsos das operações com recursos do OGU, FGTS entre outros; e participar em conjunto com a equipe multidisciplinar, da elaboração de operações de fomento.

Além destes profissionais existem grupos que são responsáveis pela operacionalização e gestão financeira dos contratos da GIDUR, tais como analistas, técnicos de fomento e escriturários. O apoio jurídico é prestado pelos técnicos do Jurídico Regional (JURIR), que estão vinculados diretamente à unidade de Brasília.

Um diferencial apresentado pela Caixa, no desenvolvimento das ações de Desenvolvimento Urbano, é o trabalho interdisciplinar efetuado através de um quadro técnico composto por não só engenheiros, arquitetos, advogados, analistas financeiros, mas também por técnicos sociais, dentre os quais o Assistente Social, promovendo e apoiando a participação cidadã, a articulação de parceria e a integração de ações nos programas e projetos de caráter social.



## **2. O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – HBB**

### **2.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Programa HBB**

Em 1959, por iniciativa dos países latino-americanos, foi fundado o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, como instituição de desenvolvimento com mandatos e instrumentos inovadores. O BID foi criado no seio do Sistema Interamericano, mediante um acordo elaborado pela Comissão Assessora Especial do Conselho Econômico e Social Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA) (BID, 2006).

Seus programas de empréstimos e cooperação técnica para projetos de desenvolvimento econômico e social foram além do simples financiamento de projetos econômicos comuns. Os programas e instrumentos do BID mostraram-se tão eficazes que o Banco tornou-se um modelo com base no qual todos os demais bancos multilaterais regionais e sub-regionais de desenvolvimento foram criados. Hoje, o BID é o mais antigo e maior banco regional de desenvolvimento. É a principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, bem como programas de promoção do comércio e integração regional na América Latina e no Caribe (BID, 2006).

Segundo seus documentos, o Banco é pioneiro no apoio a programas sociais, no desenvolvimento de instituições econômicas, sociais, de educação e saúde, promovendo a integração regional e fornecendo suporte ao setor privado, como também microempresas.

Como metas principais o BID visa promover a redução da pobreza e a equidade social, além do crescimento ecologicamente sustentável. Para alcançá-las, o Banco concentra esforços em quatro áreas prioritárias:

- incentivo à competitividade mediante apoio a políticas e programas que elevem o potencial de desenvolvimento do país em uma economia aberta e global;
- modernização do Estado via maior eficiência e transparência das instituições públicas;
- investimento em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres;

- promoção da integração econômica regional, forjando alianças entre os países a fim de desenvolver mercados mais amplos para seus produtos e serviços.(BID, 2006)

Inicialmente, quando da sua criação, o BID contou com uma parceria de dezenove países da América Latina e os Estados Unidos. Os países membros originais eram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Estados Unidos.

Atualmente ele conta com a participação de quarenta e sete países de todo o mundo, sendo eles: Alemanha, Argentina, Áustria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, República da Coreia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, El Salvador, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Israel, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suécia, Suíça, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (BID, 2006).

O BID tem como principais funções

- empregar fundos captados junto a mercados financeiros, seu capital próprio e outros recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento de seus países membros mutuários;
- suplementar investimentos privados quando não houver capital privado disponível em termos e condições razoáveis; e
- fornecer assistência técnica para a elaboração, financiamento e implementação de projetos de desenvolvimento (BID, 2006).

Ainda segundo seus documentos, o BID tem mantido uma carteira ativa de projetos que apoiem o Desenvolvimento Urbano. Este provê o apoio para os projetos que contribuam no desenvolvimento da capacidade dos países para dar respostas aos desafios impostos pelo crescimento urbano e para melhorar as condições de vida da população de baixa renda, segundo as prioridades estabelecidas por cada país membro. Os projetos de desenvolvimento urbano do BID abordam quatro categorias principais: programas de desenvolvimento local e regional, desenvolvimento integrado de cidades maiores, investimento e reforma de políticas no setor de habitação e programas de investimento social (BID, 2006).

O Programa Habitar Brasil BID – HBB, é realizado com recursos previstos num Contrato de Empréstimo firmado entre a União Federal e o BID. Ele tem como Órgão Gestor o Ministério das Cidades, sendo a CAIXA o agente financeiro, técnico, operacional e responsável pela implementação do Programa. O Ministério das Cidades repassa recursos à fundo perdido aos Municípios. Mas o Ministério, por sua vez, devolve ao BID os recursos repassados, através dos impostos recolhidos junto aos Municípios e também de recursos do Orçamento Geral da União – OGU.

O HBB consiste na soma de todos os Programas que vinham sendo executados como o Pró-Infra, PROSANEAR, entre outros, diferenciando-se pelo princípio da integração dos Projetos<sup>5</sup>, e também por determinar diretrizes de reassentamento e infra-estrutura, e ser o primeiro a financiar o componente ambiental, determinando que se protegesse as áreas remanescentes exigindo que as Prefeituras garantissem a recuperação das áreas com recursos de repasse (MARCHI, 2004).

Ele objetiva

contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade das famílias com renda mensal de até três salários mínimos residentes em assentamentos subnormais em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados; estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessa áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, que os originam; e aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país (Regulamento Operacional do Programa HBB, 2000).

O Programa destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio de seus subprogramas Desenvolvimento Institucional – DI e Urbanização de Assentamentos Subnormais<sup>6</sup> – UAS. Ele visa fortalecer a capacidade dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais da população de baixa-renda, e desenvolver obras e serviços para regularização e urbanização de assentamentos precários,

<sup>5</sup> Conforme Marchi (2004, p.86), entende-se por projetos integrados, propostas de intervenção com abrangências das diversas demandas identificadas na comunidade, ou seja, ações voltadas a aspectos sociais, ambientais, econômicos, culturais, de urbanização, de regularização, entre outros.

<sup>6</sup> Assentamento habitacional irregular – favela, mocambo, palafita e assemelhados, localizado em terreno de propriedade alheia, pública ou particular, ocupado de forma desordenada ou densa, carente de serviços públicos essenciais inclusive em área de risco ou legalmente protegida (CAIXA, 2003, p.19).



complementados com ações voltadas para o desenvolvimento comunitário da população atendida e para regularização fundiária.

Um requisito para que o município tenha acesso ao recurso do Programa é a definição, aprovação e implementação do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS.

Segundo Marchi (2004), o PEMAS define e estabelece o processo de implementação de ações específicas que o município se compromete a realizar durante a execução do Programa, para melhorar as condições habitacionais da população beneficiária. Dessa forma procura-se viabilizar uma maior oferta de habitações de baixo custo, regularizar os bairros subnormais, implantar estratégias de controle e desestímulo a criação de novos bairros subnormais e compatibilizar a expansão urbana com a proteção ambiental.

Outro requisito é a constituição de uma equipe multidisciplinar para coordenar a execução do programa em nível municipal, que fique diretamente responsável pela execução dos projetos dos subprogramas DI e UAS.

### **2.1.1 O Desenvolvimento Institucional – DI**

O subprograma Desenvolvimento Institucional – DI objetiva a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, por meio da criação ou aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, e da capacitação técnica das equipes da prefeitura que atuam no setor. Objetiva, ainda, “propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo e implantar estratégias de controle e desestímulo a ocupação irregular de áreas” (CAIXA, 2004, p. 23).

O DI teve como finalidade capacitar os municípios, pois a grande maioria não dispunha de equipe atuante na área de Desenvolvimento Urbano e conseqüentemente não conheciam e não tinham condições de enfrentar o problema habitacional existente em seu município. A partir da solicitação de composição de uma Unidade Executora Municipal (UEM), as municipalidades passaram a

institucionalizar secretarias responsáveis na atuação dos segmentos de habitação e desenvolvimento urbano (MARCHI, 2004).

A autora complementa que os recursos utilizados neste subprograma devem ser aplicados na elaboração do PEMAS e também permitir aos municípios atingir as metas nele estabelecidas.

As ações financiadas pelo DI, para o desenvolvimento das metas estabelecidas no PEMAS, incluem elaboração e implementação de estudos e projetos, ações de desenvolvimento institucional do município na área habitacional e urbana, treinamento de equipes técnicas e também aquisição de equipamentos.

### **2.1.2 A Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS**

Ainda de acordo com Marchi (2004), o subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS compreende a execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco, localizadas em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Capitais de Estados, ocupadas por sub-habitações, predominantemente, por famílias com renda mensal até três salários mínimos.

O subprograma UAS objetiva ainda a implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos, por meio da execução de Trabalho de Participação Comunitária – TPC.

Os itens de investimento previstos para este subprograma incluem aqueles previstos com recursos de contrapartida como aquisição de terreno, regularização fundiária, despesas com remanejamento ou reassentamento de famílias, alojamento provisório, administração e gerenciamento de obras e serviços previstos no projeto integrado, apoio ao desenvolvimento comunitário, impostos, taxas, e contribuições devidas sobre as obras e serviços contratados, vinculados ao Programa. Os itens com recursos de repasse incluem o abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem pluvial, sistema viário, iluminação pública, ligações

intradomiciliares de eletricidade, coleta de resíduos sólidos, contenção e estabilização de encostas, recuperação de áreas degradadas, obras especiais, provisão de serviços sociais básicos, unidade habitacional básica, módulo hidráulico, recuperação e melhoria habitacional e apoio ao desenvolvimento comunitário (CAIXA, 2004).

### **2.1.2.1 O Trabalho Social no Programa HBB**

Um componente do subprograma UAS é o Trabalho Social, desenvolvido através de um projeto específico denominado Trabalho de Participação Comunitária – TPC.

No Projeto Social, as atividades técnicas do Trabalho de Participação Comunitária estão divididas em três macroações, intituladas Mobilização e Organização Comunitária – MOC, Educação Sanitária e Ambiental – ESA e Geração de Trabalho e Renda – GTR.

Estas ações têm como objetivo incentivar a participação dos beneficiários acerca do empreendimento em todo o seu processo (definição, implantação e pós-ocupação), a fim de adequá-lo às necessidades dos grupos sociais; a mobilização da comunidade, potencializando a participação e organização dos beneficiários finais; a criação de novos hábitos e atitudes frente à apropriação, utilização e manutenção dos benefícios implantados; fomentar a participação ativa das comunidades na recuperação, conservação, manejo e defesa do meio ambiente; ações adequadas à realidade sócio-econômica dos beneficiários, que favoreçam a geração de trabalho e renda, promovendo a melhoria econômico - financeira da comunidade e sua conseqüente fixação na área; transferir conhecimentos e habilidades sobre administração e gestão comunitária, visando o adequado emprego de recursos na resolução de eventuais conflitos sociais e/ou institucionais suscitados durante a implantação do projeto e na pós-ocupação; estimular a defesa dos espaços reorganizados, inibindo iniciativas de invasão e garantindo a manutenção da qualidade de vida conquistada (CAIXA, 2004).

De acordo com o Manual de Orientação do subprograma UAS, durante a etapa de obras, é importante a compatibilização dos cronogramas físicos e social,

principalmente se o projeto prever a realocação das famílias. Nesses casos as famílias a serem realocadas deverão ser acompanhadas por uma equipe multidisciplinar da prefeitura e/ou consultoria contratada, envolvendo técnicos de engenharia e arquitetura, técnicos sociais e jurídicos. Do mesmo modo acontece com os casos especiais mapeados, como deficiência física, idosos, etc.

Os técnicos sociais da Prefeitura, e/ou da empresa de consultoria contratada, relatam as ações de MOC, ESA e GTR desenvolvidas, através de relatórios mensais e trimestrais encaminhados à CAIXA. Nos relatórios mensais são apresentadas as atividades que foram realizadas naquele período, justificativa das que estavam previstas e não foram realizadas, os recursos utilizados naquele período, incluindo ainda, em anexo, as atas dos encontros/reuniões e fotos dos eventos. Nos relatórios trimestrais são relatadas as atividades dos últimos três meses, contendo avaliação qualitativa da intervenção.

O Programa prevê ainda a continuidade do trabalho social no projeto por mais doze meses, contados a partir da conclusão das obras físicas. Esta continuidade do trabalho objetiva assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo “habitat”; a difusão do andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil regulamentar; o acompanhamento e assessoria para ampliações e/ou melhorias das unidades habitacionais; realização de eventos tais como seminários, encontros e atividades lúdicas que possibilitem aos moradores fortalecer o processo de cidadania e participação na cidade (CAIXA, 2004).

Segundo o manual de UAS (CAIXA, 2003, p.30), a avaliação do TPC deverá ocorrer durante todo o processo de execução do projeto, considerando sempre a visão da comunidade, através de seus grupos representativos; da equipe técnica, através dos indicadores apontados no TPC e manuais do Programa.

Vale lembrar que os projetos vinculados a este Programa (HBB), muitas vezes necessitam de atualização, seja por decurso de prazo ou adequações pertinentes, denominada Reprogramação.

A Reprogramação ocorre quando há necessidade de uma readequação do projeto, motivada por diversos fatores como a defasagem financeira e construtiva, qualidade do trabalho que está sendo realizado, datas previstas e não cumpridas, equipe executora com seu corpo técnico incompleto, entre outras. Este documento

contempla as alterações de projeto como atividades do TPC, valores, prazos, indicadores, beneficiários, bem como justificativa para as alterações propostas.

O processo de reprogramação sempre se dá com o assessoramento e acompanhamento dos técnicos sociais da CAIXA.



### **3. O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA HBB: DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL**

Quando a CAIXA assume as atribuições do BNH, em 1986, também incorpora seu quadro técnico, inclusive os profissionais que atuavam no PRODEC – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário, criado pelo Conselho de Administração do BNH, em função das diretrizes da Política de Desenvolvimento Comunitário adotadas.

Segundo Marchi (2004), nos programas decorrentes de contratos advindos de Acordos de Empréstimos Internacionais, com recursos originários do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, destinados a áreas habitadas por população de baixa-renda, foi exigido que se contemplasse a participação social, como garantia de eficácia e efetividade da aplicação dos recursos.

Em cumprimento à exigência do BIRD, o Conselho Curador do FGTS aprovou a inserção do trabalho social como item obrigatório e de investimentos nos programas, e determinou que a CAIXA contasse com equipe própria, composta por profissionais de nível superior, com habilitações específicas e comprovada experiência em Projetos de Mobilização e Organização Comunitária (MARCHI, 2004, p.62).

A partir dessa exigência, em 1996, a CAIXA passa a contar com o cargo de Técnico Social em seu quadro técnico, que teve por atribuição básica realizar as atividades sociais especializadas, decorrentes da implementação de projetos de participação comunitária, que deveriam ser ocupados por funcionários de carreira, com formação superior em Serviço Social, Psicologia, Sociologia ou Pedagogia.

Inicialmente estes profissionais são admitidos na instituição através de concurso público para o cargo de técnico bancário e, apresentando o requisito de formação superior em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia, participam de um Processo Seletivo Interno – PSI para ocuparem o cargo comissionado denominado Técnico Social. Dentro da CAIXA, o cargo comissionado de Técnico Social possui três níveis de especialização, podendo o profissional ser Júnior, Pleno e Sênior.

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, no ano 2000, inseriu o componente social como item de



investimento na grande maioria dos programas sob sua gestão. Nesse mesmo ano CAIXA tornou o Trabalho Social obrigatório em quase todas as operações de crédito imobiliário (CAIXA, 2004).

De acordo com Marchi (2004), o Trabalho Técnico Social conta com a possibilidade de ampliação dos serviços prestados, através da implementação de uma rede de credenciados, metodologia CAIXA de atuação nos programas de Desenvolvimento Urbano, conhecimento sistematizado e ferramentas, parceria consolidada com técnicos sociais dos agentes executores e base de dados de informações municipais – SICAM.

O Trabalho Técnico Social nos Programas de Apoio ao Desenvolvimento Urbano determina diretrizes para atuação técnica com a missão de:

contribuir para efetividade e sustentabilidade das Políticas Públicas, programas e projetos de caráter social, promovendo a gestão participativa, o exercício da cidadania e a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade, tendo como valores o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito à programas e serviços de qualidade, com o objetivo de contribuir para a efetividade e sustentabilidade dos programas e serviços de caráter social apoiando tecnicamente os agentes executores (CAIXA, 2004, p.12).

Para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social, como mostra o Manual da Caixa (2004, p.13), foram traçados dez objetivos que se desdobram em ações/atividades, alinhando o Trabalho Técnico Social com a missão da empresa, buscando eficácia e efetividade na execução das políticas públicas, consolidando o papel da CAIXA, enquanto principal agente do governo federal na implementação e sustentabilidade das ações voltadas para o desenvolvimento social (ANEXO 1).

Dessa forma, o Trabalho Técnico Social desenvolvido pela CAIXA pode por um lado contribuir não só para eficácia e efetividade na aplicação dos recursos, articulação dos atores locais e criação de redes de parceiros, bem como para o fortalecimento da participação e do protagonismo social das populações beneficiadas, por meio de orientação e apoio técnico aos agentes executores de projeto, programas e políticas públicas e por outro lado, a precificação e a ampliação do escopo de atuação do Trabalho Técnico Social pode propiciar à CAIXA serviços, a serem agregados a seu portfólio, visando a prestação de consultoria, assistência técnica e gerenciamento de projetos, novo campo de atuação que se abre para empresa no mercado do Desenvolvimento Urbano e Políticas Públicas, por meio de:

apoio técnico à formatação de programas de cunho social; ampliação do campo de atuação do Trabalho Técnico Social, com sua inserção em novos programas de desenvolvimento urbano e políticas públicas; ampliação do portfólio de serviços da CAIXA para sua atuação como gerenciadora de programas; monitoramento e avaliação de resultados e impactos sociais na implementação de políticas públicas, programas e projetos (MARCHI, 2004, p.66).

A autora coloca que a intervenção do Trabalho Técnico Social na Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – GIDUR, se identifica com a prática cotidiana do profissional de Serviço Social, na coordenação e supervisão dos serviços, onde o Assistente Social nem sempre se relaciona diretamente com o usuário e cujas ações de esclarecimento e orientação, fiscalização ou controle que desenvolve, têm por base instrumentos formais que prescrevem compromissos e condições a serem observados pelos profissionais das instituições, com vistas à utilização do recurso que solicita ou lhe é oferecido, a ser aplicado junto à população.

Souza, já em 1984 (p.103), escrevia que

o Assistente Social nesta forma de prática, nem sempre se relaciona diretamente com a população por não ser ele o executor do programa, projeto ou serviço solicitado pela população ou a ela oferecido. Em função da coordenação destes, ele por vezes normatiza algumas condições que passam a integrar ou a complementar as próprias exigências funcionais da organização, o que só tem significação enquanto condição de eficácia. O conteúdo desta prática se define nas exigências funcionais da organização, buscando, além de sua observância também a eficácia da ação na normatização das condições de controle para as atividades em função de coordenação e supervisão que realiza. Além da normatização de funções a serem observadas, a supervisão e assessoria tendem a requerer também o preenchimento de condições quantificáveis para que a eficácia da liberação do recurso à população seja percebida.

A intervenção dos Técnicos Sociais da CAIXA inicia desde a concepção do projeto, quando orientam e assessoram tecnicamente o corpo técnico de execução dos mesmos, participando do planejamento e da elaboração das propostas, como também no acompanhamento da execução e avaliação.

Ao recebimento do projeto, o Técnico Social realiza uma análise preliminar com o objetivo de verificar os principais aspectos referentes ao projeto e a

população a ser atendida. Nesta análise tem-se uma visão geral da intervenção a ser contratada e pode ser complementada com uma visita à área de intervenção. Na análise final o Técnico Social deve considerar, para efeito de aprovação da intervenção proposta, a realidade sócio-econômica, política e cultural das comunidades envolvidas, bem como se possibilitam a participação dos beneficiários. O Técnico Social deve verificar se o projeto tem como finalidade desenvolver um conjunto de atividades de caráter informativo, educativo e de apoio à mobilização e organização social, visando o desenvolvimento e a participação da comunidade e a sustentabilidade do empreendimento, contemplando ainda itens básicos como identificação, caracterização da área e da população, justificativa, metodologia, equipe técnica, composição de custos e cronogramas (MARCHI, 2004, p.70).

Uma etapa importante na atuação do Técnico Social é a avaliação dos projetos sociais, que auxilia na tomada de decisões e na seleção e priorização das estratégias de intervenção. Como traz o Manual de Orientações da CAIXA, a avaliação possibilita realizar um gerenciamento mais efetivo, transparente e responsável dos recursos; ajuda no redimensionamento das ações; permite verificar se os resultados são sustentáveis e se estão de acordo com os objetivos propostos, como também possibilita o aprendizado de lições que contribuam para o desenvolvimento e planejamento de novas políticas, programas e projetos.

De acordo com Koettker (2004, p.35), os Programas operacionalizados pela CAIXA<sup>7</sup>, na área de habitação, que exigem apresentação de Projeto Social são: Financiamento de Imóveis na Planta – Recursos FGTS/FAT/CAIXA; Programa de Arrendamento Residencial – PAR; Morar Melhor; Pró-Moradia; Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social – PSH; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário – PRODEC; Programa de Melhorias Comunitárias – Pró-Comunidade; Parcerias para Habitação Popular; Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH; e Programa Habitar Brasil BID – HBB.

Mas, antes de falarmos do Programa Habitar Brasil BID – HBB, situaremos o Serviço Social em ações de planejamento e gestão, numa perspectiva interdisciplinar junto à equipe técnica da Caixa.

---

<sup>7</sup> Para um maior detalhamento desses Programas, ver Koettker (2004, p.35).

### 3.1 Serviço Social: planejamento e gestão de Projetos

O Assistente Social tem sido ao longo da história um dos agentes profissionais que implementam políticas sociais, especialmente políticas públicas. “Um executor terminal de políticas sociais, que atua na relação direta com a população usuária”. Mas hoje o mercado demanda, além de um trabalho na esfera da execução, a formulação de políticas públicas e a gestão de políticas sociais (IAMAMOTO, 2001, p.20).

Conforme Iamamoto (2001, p.107), o Assistente Social é chamado a desempenhar sua profissão em um “processo de trabalho coletivo, organizado dentro de condições sociais dadas, cujo produto, em suas dimensões materiais e sociais, é fruto do trabalho combinado ou cooperativo, que se forja com o contributo específico das diversas especializações do trabalho”.

Os condicionantes da prática profissional, que dependem do desempenho do profissional, são geralmente referidos a competências do assistente social como, por exemplo, acionar estratégias e técnicas, a capacidade de leitura da realidade conjuntural, a habilidade no trato das relações humanas, a convivência numa equipe interprofissional, etc. (IAMAMOTO, 2001, p.94).

O acompanhamento dos processos sociais e a pesquisa da realidade social passam a ser encarados como componentes indissociáveis do exercício profissional.

Nas primeiras reflexões sobre planejamento em Serviço Social, Baptista (1981, p.13), se refere ao planejamento como “processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de problemas”, ou seja, enquanto processo permanente, supõe ação continuada sobre um conjunto de variáveis e, enquanto processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma seqüência de atos decisórios, baseados em conhecimentos científicos e técnicos.

Nessa lógica o planejamento está relacionado com a definição das atividades necessárias para atender problemas determinados; sua continuidade levando em conta condicionantes como recursos e prazos, e ainda as providências necessárias para o acompanhamento da execução, controle e avaliação.

Para a autora, o planejamento pode ser caracterizado por quatro dimensões: dimensão racional, dimensão política, dimensão valorativa, e dimensão



técnico-administrativa. Na dimensão racional o planejamento é o “hábito de pensar e agir dentro de uma sistemática própria”, tendo como operações básicas a reflexão, decisão, ação e revisão, num processo contínuo. Na dimensão política o planejamento é um “processo contínuo de tomada de decisões”, caracterizando uma função política<sup>8</sup>. Na dimensão técnica “cabe ao técnico o equacionamento e a operacionalização das opções assumidas pelo centro decisório”, caracterizada pelos momentos de equacionamento, decisão, operacionalização e ação. A dimensão valorativa do planejamento envolve “opções de conteúdo ético, através de decisões sobre alternativas de intervenção propositadas em situações presentes, tendo em vista a mudança da situação futura de determinados grupos sociais”.

Segundo Nogueira (1998, p.08), pensar em planejamento atualmente, significa “refletir sobre mudança social controlada, antecipada, com determinação, *a priori*, dos fins que se busca alcançar”.

A autora assinala ainda que

o planejamento social não deve ser entendido como uma mera técnica científica, ainda que apareça como tal, mas contendo, em seu arcabouço constitutivo, componentes ideológicos e políticos que, no limite, apontam as suas próprias possibilidades de condução histórica. Pode-se dizer que, seguindo esta linha de raciocínio, que o planejamento social é a possibilidade de escolha racional entre alternativas diferentes, presidida por uma visão de homem e de mundo.

O planejamento na ação profissional é o instrumento que permite organizar racionalmente o processo de trabalho do Serviço Social – objeto (matéria prima), objetivos (o que se pretende), instrumentos de trabalho (meios de trabalho) e resultados do processo (produto); articulando os limites institucionais, as demandas, as ações profissionais e os instrumentos de ação. É o mecanismo que permite, ainda, ao final da ação avaliar o seu produto e o seu resultado dando visibilidade e densidade técnico-científica ao trabalho (NOGUEIRA, 1998, p.20).

De acordo com Córdoba (apud Nogueira, 1998, p.21), como processo e instrumento gerencial o planejamento é fundamental para:

- reduzir ou eliminar a incerteza e o risco, fatores especialmente importantes no plano organizacional, sendo que as pessoas têm melhor desempenho quando sabem o que se espera da instituição;

<sup>8</sup> Política entendida como escolha de caminhos pelo poder decisório (BAPTISTA, 1981, p.15).

- ampliar a eficiência e a eficácia na medida em que ficam estabelecidos objetivos e metas bem definidas;
- obter um melhor rendimento dos objetivos;
- prever as bases para o monitoramento e a avaliação.

O processo de planejamento contém elementos teóricos e metodológicos que se expressam em instrumentos de consolidação das citadas decisões, sendo eles os planos, programas e projetos.

As “bases teórico-metodológicas são recursos que o assistente social aciona para exercer o seu trabalho: contribuem para iluminar a leitura da realidade e imprimir rumos à ação, ao mesmo tempo em que a moldam” (IAMAMOTO, 2001, p.62).

Já a lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993, que regulamenta a profissão de Assistente Social, traz como competência do profissional de Serviço Social, entre outras, conforme o artigo 4º, inciso II – Elaborar, implementar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; e ainda, do mesmo artigo, o inciso VIII – Prestar assessoria e consultoria a órgão da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidade, com relação ao inciso II deste artigo.

Conforme Nogueira (1998, p.27), o Plano é considerado um “instrumento normativo e político, que expressa as intenções mais amplas, as diretrizes e as perspectivas do processo de mudança, uma proposição orçamentária e o modelo de alocação de recursos”. Um plano delinea decisões de caráter mais amplo.

Para a autora, o Programa pode ser compreendido de duas maneiras: uma como o desdobramento do plano em unidades menores, contemplando setores diferenciados (estabelece as prioridades de intervenções, organiza os projetos e indica o uso dos recursos), ou outra, quando reúne ações com os mesmos objetivos. Cohen (apud Nogueira, 1998, p.27) complementa que o programa “estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados”.

Nogueira define Projeto como documento que formaliza as decisões mais próximas da ação, ou seja, uma unidade operativa que dá consistência aos planos e programas. Ele concretiza as decisões relativas à ação concreta que



operacionalizam as intenções e os objetivos. Baptista<sup>9</sup> complementa que o projeto é o instrumental mais próximo da execução, devendo detalhar as atividades a serem desenvolvidas, estabelecer prazos, especificar recursos humanos e materiais, e estruturar receitas e custos. Nogueira<sup>10</sup> cita ainda que

os Assistente Sociais têm no projeto um aliado valioso pois, muitas vezes, o processo de planejamento está implícito na esfera institucional, sem sua expressão formal, que é o plano ou o programa. O projeto consiste no elo de ligação entre os objetivos definidos e a realidade, entre a possibilidade de intervenção e a execução sobre as variáveis que se pretende alterar. É o que possibilita o controle da ação durante seu intercurso e a sua avaliação posterior.

Após a escolha e delimitação do objeto; estudo/diagnóstico; definição de objetivos; formulação e escolha de alternativas de ação; montagem de planos, programas e/ou projetos e implementação, temos o controle da execução e a avaliação.

A implementação do planejado, apesar de comumente ficar sob responsabilidade de setores de execução, deve ser acompanhada e, muitas vezes supervisionada, pela equipe de planejamento. Baptista<sup>11</sup> coloca que nesta fase “todo o trabalho e seus efeitos deverão ser acompanhados pelos técnicos, tendo em vista seu controle, sua avaliação, principalmente sua revisão através dos mecanismos de ‘feed-back’”.<sup>12</sup>

Em planejamento, o controle pode ser definido como a fase em que se processa o acompanhamento, a mensuração e o registro do trabalho, tendo em vista a verificação de sua correspondência com o planejado, em termos de meio e de produto; a identificação e a correção de desvios e bloqueios na execução, em relação ao estabelecido no planejamento; o fornecimento de subsídios para avaliação e para replanejamento da ação (BAPTISTA, 1981, p.61).

<sup>9</sup> Baptista, Myrian Veras. Planejamento: Introdução à metodologia do planejamento social. São Paulo: Moraes, 4.ed. 1981. p.58.

<sup>10</sup> Nogueira, Vera Maria. Planejamento de Políticas Sociais: Planos/Programas/Projetos.

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Entende-se por *Feed-back* a realimentação dinâmica do processo de planejamento, que permite ao planejador garantir a perspectiva dialética de reflexão e de permanente confronto com a realidade (BAPTISTA, 1981, p.65).

Também muito importante no processo de planejamento, a avaliação das ações “corresponde à fase em que o desempenho e os resultados da ação são examinados a partir de critérios determinados com vistas a determinação de juízos de valor”. Segundo Baptista (1981, p.62),

o exercício da avaliação se realiza tendo em vista assegurar o ajustamento constante do planejamento e da execução às variações e aos desafios permanentes da situação trabalhada, à medida em que possibilita o reconhecimento da natureza dos erros, desvios e bloqueios da ação planejada.

Mioto<sup>13</sup> contribui para aprofundar o papel do Serviço Social numa equipe que não tem relação direta com o usuário do Serviço Social, onde esta afirma que “as ações profissionais estão articuladas em três grandes eixos, sendo estes: Processos Político-Organizativos, Processos de Planejamento e Gestão e Processos Sócio-Assistenciais”.

Considerando à natureza das ações desenvolvidas na CAIXA, o Processo executado, referiu-se ao de Planejamento e Gestão dos programas e projetos sociais.

Em relação aos Processos de Planejamento e Gestão, Mioto ainda relata que:

consiste no desenvolvimento de ações de assessoria e consultoria nas instituições públicas e privadas voltadas a proposição e avaliação de programas e projetos sociais, bem como o desenvolvimento de ações relacionadas à gestão de recursos humanos, gestão de informação, organização e gerenciamento de programas, projetos e serviços.

A Gestão está diretamente ligada ao controle, que por sua vez envolve os processos de Monitoramento e Avaliação. Nogueira ressalta que, a Avaliação e Monitoramento devem superar a idéia de domínio em uma perspectiva unicamente financeira, mas relacionando-os aos objetivos e metas. Sendo assim, “na ação cotidiana do Assistente Social, os sistemas de Avaliação e Monitoramento devem ser coerentes com os objetivos que se quer atingir” (NOGUEIRA, 2002, p.147).

---

<sup>13</sup> Mioto, Regina Célia Tamasso. Apresentação de power-point, 2005.

Segundo Nogueira (2002), avaliação de planos, programas ou projetos está relacionada ao julgamento sobre ações, fatos, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, tanto no plano individual como no plano institucional. Ainda considera a avaliação

um elemento básico do planejamento e traduz a possibilidade de se tomar decisões que superem soluções erráticas e não fundamentadas, elevando-se o grau de racionalidade de tais decisões (NOGUEIRA, 2002, p.142).

Carvalho<sup>14</sup> aponta que a avaliação “é um dever ético que as organizações que atuam na esfera pública precisam apresentar à sociedade os resultados/produtos de sua ação”. Atualmente, a exigência de instrumentos de controle sobre a qualidade das ações e o impacto sobre os processos sociais, por parte das agências financiadoras aumentou significativamente.

Arretche<sup>15</sup> afirma que a literatura de avaliação de políticas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência.

Oliveira (1998, p.56) traz que na avaliação de *efetividade*, o objetivo é “examinar a relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias de vida da população atingida pelo programa sob avaliação”.

Para Nogueira (2002) os critérios de efetividade contêm um juízo de valor, estabelecido a partir da relação entre a execução de um programa e o impacto provocado entre ou sobre o segmento a que se destina.

Marinho e Façanha<sup>16</sup> ressaltam que a efetividade do programa social diz respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa.

Neste tipo de avaliação a maior dificuldade não consiste em distinguir produtos de resultados, mas em demonstrar que os resultados encontrados estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pela política em análise (OLIVEIRA, 1998, p.56).

---

<sup>14</sup> apud Nogueira, 2002, p. 143.

<sup>15</sup> apud Oliveira, 1998, p. 56.

<sup>16</sup> apud Nogueira, 2002, p.146.

É uma avaliação considerada difícil de ser realizada, mas também uma das mais necessárias, considerando sua amplitude e possibilidade de avaliar realmente o papel e a função de um programa ou projeto social.

Os critérios para avaliação de *eficácia* dizem respeito à avaliação de processos, isto é, se o programa ou projeto está sendo implementado de forma adequada para atingir os objetivos propostos e o grau de alcance dos mesmos. Na visão de Cohen e Franco<sup>17</sup>, “*eficácia* é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados”.

A partir do exposto, a presença do Serviço Social na equipe dos Técnicos Sociais da Caixa é de suma importância, onde a interdisciplinaridade é elemento constitutivo no seu fazer cotidiano de planejamento e gestão.

### 3.1.1 A interdisciplinaridade no Serviço Social

No dicionário Aurélio<sup>18</sup> a palavra interdisciplinar está conceituada da seguinte forma: “comum a duas ou mais disciplina ou ramos de conhecimento”.

A interdisciplinaridade é um termo utilizado para definir a colaboração existente entre as disciplinas ou entre setores heterogêneos de uma mesma ciência. “Exige que cada especialista ultrapasse os seus próprios limites, abrindo-se às contribuições de outras disciplinas” (SAMPAIO et al, 2002, p.82).

Segundo Nogueira (1998, p.44), “a interdisciplinaridade ocorre quando há, entre os integrantes da equipe, reciprocidade, relações profissionais e de poder, tendentes à horizontalidade e com perspectivas de estratégias comuns para a ação”.

A ação desenvolvida entre os profissionais, de forma interdisciplinar, exige que cada um ultrapasse seus próprios limites, estando receptivo às contribuições de outras disciplinas.

Em uma equipe interdisciplinar os profissionais buscam contribuir com os conhecimentos técnico-científicos de sua disciplina, com vistas ao estudo e superação de determinadas situações.

---

<sup>17</sup> apud Nogueira, 2002, p. 145.

<sup>18</sup> Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, 1988.

A interdisciplinaridade impõe, necessariamente, o estabelecimento de vínculos de integração no processo de trabalho, ainda que no plano teórico não haja uma articulação efetiva. Assim interdisciplinaridade é mais do que a simples comunicação, podendo ser vislumbrada quando a comunicação ou diálogo sobre e entre saberes e práticas gerar uma integração mútua, constituindo novos saberes e novas práticas que busquem a resolução de um problema concreto (NOGUEIRA, 1998, p.43).

Marques e Ramalho (2002, p.68) colocam que “a ação que passa nesta perspectiva interdisciplinar é proporcionar a cada profissional, enquanto pessoa, questionar, opinar, discutir, atuar com relação à determinada ação”.

A proposta de trabalhar as diferentes áreas de conhecimento em conjunto, não pretende anular o saber de qualquer uma delas, mas integrar cada conhecimento aproveitando a contribuição de cada área.

Nessa lógica Sampaio et al (2002, p. 83) afirma que

o conhecimento interdisciplinar deve ser uma lógica de descoberta, uma abertura recíproca, uma comunicação entre os domínios do Saber; deveria ser uma atitude, que levaria o perito a reconhecer os limites de seu saber para receber contribuições de outras disciplinas. Toda ciência seria completada por outra e a separação entre as ciências seria substituída por objetivos mútuos. Cada disciplina dá sua contribuição, preservando a integridade de seus métodos e seus conceitos.

O Serviço Social, ao integrar a equipe de Técnicos Sociais, se inclui dentro de práticas interdisciplinares no campo do monitoramento de projetos de habitação popular, estando esta prática prevista no Código de Ética Profissional, em seu Capítulo III, artigo 10º, alínea d, onde coloca como dever do Assistente Social “incentivar, sempre que possível, a prática profissional interdisciplinar”.

Conforme Sá (1998), na Caixa, o Serviço Social, assim como a Psicologia e outras categorias profissionais, desenvolvem seus conhecimentos específicos voltados para o campo da Política Habitacional, conhecimento estes que rompem com as estruturas de origem e desbordam para um novo espaço científico – o monitoramento de projetos de habitação popular –, capaz de recombinar, reconstruir, elaborar a síntese desses conhecimentos, incorporando-lhes aqueles elaborados em sua práxis.

Não se trata, portanto, da redução das ciências a um denominador comum, mas da cooperação entre os conteúdos vivos, de modo a configurar uma



nova totalidade, com um estatuto de coerência científica, ou seja, com atividades racionais e caminhos próprios para se chegar ao conhecimento de um objeto específico (SÁ, 1998, p.157).

A integração buscada não interfere diretamente na autonomia e na criatividade interna de cada disciplina integrante do campo. A proposta da interdisciplinaridade, ao reconhecer a complexidade dos fenômenos, está implicitamente reconhecendo de forma dialética a necessidade de olhares diferenciados para um mesmo objeto e, assim, não pode prescindir da especialização (VASCONCELOS, 1997, p.144).

Conforme Vasconcelos (1997), a proposta da interdisciplinaridade reconhece de forma dialética a necessidade de olhares diferenciados para um mesmo objeto, não prescindindo da especialização.

Dessa forma, as propostas de prática interdisciplinar não podem ser concebidas ou analisadas sem considerar sua estrutura histórica e institucional, possuindo uma dinâmica própria e resistindo aos processos de mudança técnica, social e política, pelo menos no curto e médio prazo.

Com uma visão generalista da realidade, dentre outras características, o Serviço Social, inserido numa equipe interdisciplinar, promove a garantia de universalização da política pública e do efetivo controle social por parte da sociedade civil nesta política.

### **3.2 O acompanhamento do Programa HBB**

Nos Programas de Desenvolvimento Urbano operacionalizados pela CAIXA, especialmente aqueles destinados à população de baixa renda, o componente social apresenta-se como contribuição indispensável à sustentabilidade e ao sucesso dos projetos, que decorrem além da execução de obras, do envolvimento da população beneficiária.

As ações desenvolvidas pelo Serviço Social contemplam, pois, as atribuições descritas no documento interno da CAIXA referente às Atividades Técnicas Sociais no Segmento Urbano – Caderno de Orientação Técnico Social –



COTS (2005). O Assistente Social conta também com o Termo de Referência<sup>19</sup> para realizar o acompanhamento dos projetos.

Neste programa é de competência do Técnico Social a atividade de análise preliminar da proposta, análise do Projeto Técnico Social bem como seu acompanhamento e avaliação. Inclui, também, orientação aos agentes executores tanto no planejamento quanto na implementação dos projetos.

A Análise Preliminar da Proposta deve verificar a adequação da intervenção pretendida pelo Proponente (órgão que irá executar o Programa) aos pré-requisitos exigidos pelos Programas, considerando as características área e da população. Se julgar necessário, o Técnico Social da CAIXA poderá realizar visita à área de intervenção.

Na Análise do Projeto Técnico Social o Técnico Social da CAIXA deve verificar se o Projeto tem como finalidade desenvolver atividades de caráter informativo, educativo e de promoção social, visando o desenvolvimento e a participação da comunidade.

O Projeto do Trabalho Técnico Social é o documento que sistematiza a proposta de trabalho onde devem constar objetivos, metas, ações e atividades a serem desenvolvidas, metodologia, indicadores e sistemática de registro de resultados, cronograma de execução e planilhas de custos e deve ser elaborado em consonância com os normativos de cada programa (COTS, 2005).

O técnico social deve verificar ainda:

- Se estão descritos dados referentes aos aspectos físico-ambiental, de infraestrutura e de equipamentos comunitários, o perfil sócio-econômico, político e cultural da população beneficiária.
- A pertinência das razões que levaram o Proponente a eleger determinada intervenção.
- A adequação a e exeqüibilidade dos principais resultados que se pretende alcançar com o Projeto Técnico social.
- Se estão descritas as atividades, as técnicas, os instrumentos e os prazos previstos para execução do trabalho técnico social.

---

<sup>19</sup> Termo de Referência é um documento técnico onde o Município especifica e detalha as ações que pretende implementar. Tem como característica a clareza com que são definidas as tarefas a serem realizadas ou especificados os serviços.

- Se estão previstos e são adequados os instrumentos e a periodicidade de sistematização/registro das atividades e estratégias de avaliação, bem como se os respectivos indicadores de resultados estão pertinentes com a proposta.
- Constatar se estão identificados os responsáveis pela coordenação e execução do trabalho técnico social, com formação e experiência profissional compatíveis com as exigências do Programa (COTS, 2005).

Deve ainda verificar a natureza das despesas, a fonte de recursos (repasso/contrapartida) e os valores previstos estão compatíveis com os definidos pelo Programa. Por fim, verifica se o cronograma de desembolso dos recursos do Trabalho Técnico Social está pertinente com o cronograma de atividades.

Concluída a análise, no Programa Habitar Brasil BID – HBB, o Técnico Social manifesta-se através de Laudo conjunto a ser elaborado pela equipe multidisciplinar da GIDUR/REDUR.

No Acompanhamento do Projeto Técnico Social o Proponente executa o Trabalho Social, que é intitulado Trabalho de Participação Comunitária - TPC. A concepção do Projeto Social faz parte do Subprograma UAS e compreende a promoção de ações integradas de Mobilização e Organização Comunitária – MOC, Educação Sanitária e Ambiental – ESA e Geração de Trabalho e Renda – GTR, buscando a participação da população beneficiária em todo processo (COTS, 2005).

O acompanhamento/monitoramento visa verificar a execução do Trabalho de Participação Comunitária, bem como a compatibilidade financeira entre a etapa executada e a parcela solicitada, para fins de liberação de recursos e avaliação dos resultados obtidos. Deve ser efetuado por um técnico da GIDUR, mediante análise dos relatórios recebidos, visitas *in loco*, e outras ações julgadas necessárias.

Faz parte dos instrumentos utilizados para o desenvolvimento do trabalho a observação, tanto nas comunidades visitadas, como nas reuniões e atividades realizadas pelos técnicos das prefeituras. A observação como instrumento do processo de trabalho do Assistente Social, apresenta-se como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, se qualquer intermediação. “A observação nada mais é que o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano” (GIL, 1999, p. 110).

Para o acompanhamento e monitoramento dos Projetos são estabelecidos canais de comunicação, entre eles a troca de telefones e endereços eletrônicos entre os técnicos e comunidade, para o livre acesso às informações.

A partir daí são realizados contatos telefônicos tanto com os técnicos da Prefeitura e/ou equipe de Consultoria, como com as lideranças comunitárias, e deles com os técnicos da Caixa, para esclarecimentos referentes ao Projeto; para troca de informações; para o agendamento de visitas, entre outros.

Da mesma forma acontece com as mensagens eletrônicas, que são utilizadas para o envio de documentos como relatórios, ofícios, análises, proporcionando agilidade no processo como um todo.

Com esses canais de comunicação estabelecidos são realizadas visitas ao Projetos para reconhecimento da área e dos atores envolvidos na organização comunitária, acompanhamento da evolução das obras e do desenvolvimento do trabalho social.

O Técnico Social da CAIXA também realiza o acompanhamento e avaliação do Projeto mediante leitura e análise crítica dos relatórios parciais apresentados periodicamente pelo Proponente e dos respectivos documentos de sistematização, registros e documentação.

Com base nas informações obtidas através dos relatórios e subsidiados por outras ações de acompanhamento, o Técnico Social emite a Análise Técnico Social de Avaliação Mensal – AVM sobre o trabalho desenvolvido e a pertinência das despesas efetuadas no período. Neste documento o Técnico Social faz uma manifestação comparando as atividades previstas com as realizadas, emitindo um parecer que implica na liberação dos recursos. Do mesmo modo acontece com a avaliação trimestral, através do documento Análise Técnico Social de Avaliação Trimestral – AVT, que tem caráter avaliativo e objetiva informar o desenvolvimento gradual e evolutivo das atividades do TPC em relação aos objetivos propostos, preocupando-se em relacionar os principais resultados obtidos no trimestre com os entraves e alternativas de solução, as atividades previstas e não realizadas e a avaliação que a equipe executora faz do desenvolvimento do projeto no período.

O Parecer Social é um instrumento que o Técnico Social, dentro do Programa Habitar Brasil BID – HBB comprova o acompanhamento e monitoramento do Projeto, sendo utilizado para avaliação do Programa pelo órgão gestor, nesse caso o Ministério das Cidades.

Segundo Mioto (2001), o parecer social refere-se à opinião fundamentada que o profissional emite sobre a situação social da análise realizada, tendo

implicações éticas para o Assistente Social, para os sujeitos sociais aos quais se refere, bem como para o requerente do mesmo.

Esta responsabilidade de acompanhar e avaliar as ações executadas pelo proponente é de grande importância, pois como cita Armani (2000) “Além de um projeto bem elaborado, é necessário um ágil e eficiente sistema de gerenciamento para ‘controlar’ a sua implementação”.

Na orientação ao Proponente o Técnico Social da Caixa repassa informações, recomendações e orientações técnicas e operacionais com vistas a implementação do Projeto Técnico Social, podendo ocorrer por meio de reuniões, visitas, contatos telefônicos, expedientes e outros canais de comunicação que assegurem a troca de informações de forma clara, precisa e objetiva (COTS, 2005).

No Programa Habitar Brasil BID – HBB, além das atividades citadas acima, o Técnico Social também acompanha a Reprogramação Contratual, ou seja, se houver alteração de metas e/ou itens de investimento, bem como prorrogação de prazo de desembolso, nos contratos onde há Projeto Técnico Social em desenvolvimento, a Reprogramação se faz necessária. Por tanto, a equipe da Prefeitura deve elaborar um novo cronograma de desembolsos, de atividades e um planejamento operativo detalhando cada uma das ações. Nestes casos, o Técnico Social da CAIXA analisa a justificativa apresentada, a pertinência das alterações, o impacto das mudanças junto à população, as possíveis alterações nos prazos, objetivos e ações do projeto inicialmente previsto (COTS, 2005).

O processo de Reprogramação envolve ainda, se a Proponente julgar necessário a contratação de serviços terceirizados de consultoria para realização das atividades de MOC E ESA, a elaboração do Termo de Referência – TR, que irá detalhar dentre outros assuntos, as atividades e atribuições da equipe de consultoria a ser contratada (COTS, 2005).

A gestão dos Projetos atribuída aos Técnicos Sociais da CAIXA, envolve os processos de monitoramento e avaliação. Estas são duas dimensões do acompanhamento e acontecem sempre juntas.

Armani define o processo de monitoramento e avaliação como um conjunto de procedimentos de acompanhamento e análise realizados ao longo da sua implementação, com o propósito de checar se as atividades e resultados realizados correspondem ao planejado e se os objetivos previstos estão sendo alcançados.



O Monitoramento diz respeito à observação regular e sistemática do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e da produção de resultados, comparando-os com o planejado. Ele deve produzir informações e dados confiáveis para subsidiar a análise da razão de eventuais desvios, assim como das decisões de revisão do plano. Já a avaliação cumpre o papel de analisar criticamente o andamento do projeto segundo seus Objetivos, tendo por base as informações produzidas pelo monitoramento (ARMANI, 2000, p. 69).

Conforme Armani (2000, p.71), este processo de monitoramento e a avaliação têm por base três instrumentos:

- Controle da lógica geral do Projeto e o grau de alcance dos resultados e objetivos;
- Plano operacional, com o qual se controla a realização de atividades e ações de acordo com os prazos, responsáveis e recursos necessários, e
- Orçamento do projeto, com o qual se deve buscar que o uso dos recursos pelo próprio projeto esteja de acordo com a oferta de recursos prevista.

Em síntese, o monitoramento e a avaliação do projeto dizem respeito à observação e revisão constantes das informações e análises, considerando as mudanças na realidade concreta ao longo da execução e a evolução do próprio projeto.

Após a conclusão do Projeto, o Técnico Social procede à avaliação final, verificando a partir de análise do relatório final, emitindo assim, a Avaliação Final do Projeto Técnico Social.

Em síntese, o acompanhamento e monitoramento visam verificar a execução do Trabalho de Participação Comunitária, bem como a compatibilidade financeira entre a etapa executada e a parcela solicitada, para fins de liberação de recursos e avaliação dos resultados obtidos. Deve ser efetuado por um técnico da GIDUR, mediante análise dos relatórios recebidos, visitas *in loco*, e outras ações julgadas necessárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito dos programas para habitação, saneamento e infra-estrutura financiados pelo BID, bem como os desenvolvidos pelo Ministério das Cidades em parceria com Estados e Municípios, a Caixa tem o papel fundamental no que se refere ao financiamento dos recursos.

A Caixa consolidou-se como a maior agência de desenvolvimento social da América Latina, e é a principal instituição financeira que atua na implementação de políticas sociais governamentais de caráter social, por meio do fomento aos processos participativos, possibilitando a criação de redes de parceiros e estimulando o planejamento integrado potencializando os investimentos e recursos locais.

Com a extinção do BNH, a Caixa passou a ser o maior órgão de fomento do Desenvolvimento Urbano no país, e percebendo que a questão da habitação é um problema mais complexo que envolve variáveis sociais diversas, a função dos Técnicos Sociais se ampliou fazendo com que todos os projetos associados à moradia, saneamento e infra-estrutura, incluíssem a participação social.

Os Técnicos Sociais passaram a desempenhar funções de análise, monitoramento e avaliação dos projetos habitacionais vinculados à instituição Caixa. Dentre os Programas existentes, destacou-se neste trabalho o Programa Habitar Brasil BID – HBB, que além da construção de unidades habitacionais e urbanização das áreas de intervenção, tem com premissa em seus objetivos a realização das macro-ações Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda.

Levando-se em consideração que o cargo de Técnico Social, dentro da instituição, pode ser ocupado por outras categorias profissionais, o presente trabalho trouxe a atuação do Serviço Social no desempenho de suas atribuições, enfocando as características próprias do profissional entre elas, visão generalista e leitura crítica da realidade, atuação em equipes interdisciplinares, planejamento e gestão de projetos sociais.

Atualmente, um dos maiores desafios do Assistente Social, é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e



capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano.

Os novos requisitos de qualificação, que extrapolam o campo empresarial, envolvem capacitação para atuar em equipes interdisciplinares, para atuar em programas de qualidade total e para elaboração e realização de pesquisas; reciclagem do instrumental técnico; capacitação em planejamento (planos, programas e projetos), aprofundamento de estudos sobre áreas específicas de atuação e temas do cotidiano profissional, entre outros. Tais elementos são indispensáveis para que o assistente social possa responder às novas e antigas atribuições que abrangem funções de coordenação e gerenciamento, planejamento, socialização de informações referentes a direitos sociais, mobilizações da comunidade para implantação de projetos, além de orientações, encaminhamentos e providências (IAMAMOTO, 2001, p.131).

Estes desafios estão postos cotidianamente aos profissionais do Serviço Social da equipe técnica da Caixa. Desafios que tem como horizonte a garantia do projeto ético político que orienta esta profissão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, Lenita Laus. **Uma análise da Educação ambiental nos Programas operacionalizados pela Caixa Econômica Federal na região de abrangência da Representação de Desenvolvimento Urbano de Criciúma/SC**. Monografia de Especialização em Educação Ambiental – Universidade do Estado de Santa Catarina. Centro de Ciências da Educação. Criciúma, 2003. 123 f.

ARMANI, Domingos. **Como elaborar Projetos?** : guia prático para elaboração de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002. 96p.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento**: introdução à metodologia do planejamento social. 4.ed. São Paulo: Moraes, 1981. 109 p.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Disponível em <<http://iadb.org>>.

BRASIL. **Lei de Regulamentação da Profissão**. In: Coletânea de Leis. CRESS, 10ª região. Porto Alegre, maio de 2000.

CAIXA - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em <[https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao\\_urbana.asp](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao_urbana.asp)>.

CFESS. **Código de Ética dos Assistentes Sociais**. In: Coletânea de Leis. CRESS, 10ª região. Porto Alegre, maio de 2000.

COSTA e LIMA, Teresa H. B. Souza e Rochelly Euzébio de. **Questão Urbana e o Serviço Social**. In: Serviço Social e Sociedade nº 79 ano XXV. Cortez, 2004.

COTS, Caderno de Orientação Técnica Social para o Programa Habitar Brasil BID, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 1999.

GRANEMANN, R.O. **Inadimplência na área de habitação da Caixa Econômica Federal, no âmbito do escritório de Negócios Institucional de Florianópolis: um estudo de caso.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. 159 f.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 5. Ed. – São Paulo: Cortez, 2001. 326 p.

JUSTINO, J.C. **Poder Público X Participação Popular na implantação do Programa Habitar Brasil BID na região Chico Mendes, Florianópolis.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. 140 f.

KOETTKER, R.R. **O conhecimento ambiental e a análise de projetos na Caixa Econômica Federal: a experiência da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Florianópolis.** Monografia (Especialização em Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. 108 f.

MARCHI, D. **Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes: uma análise sobre o processo de implementação no período de 200 a 2003.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. 177 f.

MARQUES, Maria Therezinha Corrêa; RAMALHO, Marilena Pinto. **Os movimentos ecológicos e a interdisciplinaridade.** In: Serviço Social e Interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002, 59 – 75 p.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Perícia Social: proposta de um percurso operativo.** In: Serviço Social e Sociedade nº 67 ano XXII. Especial, Cortez, 2001.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Apresentação de Power Point. 2005.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **A importância da equipe interdisciplinar no tratamento de qualidade na área da saúde.** In: Revista Katálisis. v.1. nº 03. Florianópolis: UFSC, 1998. 40-48 p.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais**: revendo conceitos básicos. In: Revista Katálysis. v. 5. nº 02. Florianópolis: UFSC, 2002. 141-152 p.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Planejamento de Políticas Sociais: Planos/Programas/Projetos**. In: Curso de formação profissional: um projeto de atualização. Módulo II. Cadernos de Textos nº 04. Florianópolis: CRESS – 12ª Região, 1998. 05-48 p.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Avaliação de Políticas Sociais**. In: Curso de formação profissional: um projeto de atualização. Módulo II. Cadernos de Textos nº 04. Florianópolis: CRESS – 12ª Região, 1998. 49-70 p.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação**: controle e espoliação. São Paulo: Cortez, 1984. 133 p.

POVOA, Fabiana Machado Rangel; GUIMARÃES, Berenice Martins. **A reforma do estado e a política de habitação popular**. In: Serviço Social & Sociedade, nº 78, ano XXV, julho 2004. São Paulo: Cortez, 2004. 33-47 p.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7.ed. São Paulo: Contexto, 1997. 70p.

SÁ, Jeanete Liasch Martins de. **Gerontologia e interdisciplinaridade – Fundamentos epistemológicos**. In: Serviço Social & Sociedade, nº 58, ano XIX. São Paulo: Cortez, 1998. 153-161 p.

SAMPAIO, Cláudia Cullen; ROSSI, Dalva; BIAJONI, Maria do Carmo; COLODO, Marilene; TACCO, Marisa A. C.; SAVASSI, Tânia Regina. **Interdisciplinaridade em questão: análise de uma política de saúde voltada à mulher**. In: Serviço Social e Interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002, p.77 – 95.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989. 199 p.

SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas Econômicas**: a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 141 p.

SIQUEIRA, Adriana de Souza Rafael. **O Projeto Morar Legal e a organização comunitária**: uma perspectiva de participação e cidadania. Trabalho de Conclusão

de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. 75 f.

SOUZA, Maria Luiza de. **Serviço Social e instituição**: a questão da participação. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1984. p.159.

VALLADARES, Lícia. **A Gênese da Favela carioca**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.15 nº.44 São Paulo, Outubro, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br>>.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Serviço Social e interdisciplinaridade**: o exemplo da saúde mental. In: Serviço Social e Sociedade. nº 54 ano XVII. Cortez, 1997.

## **ANEXOS**



## **Objetivos e estratégias para o Trabalho Técnico Social**

1. Contribuir para o equilíbrio econômico financeiro nas operações, mediante a cobrança pela prestação de serviços;

1.1 Integração na iniciativa de Mapeamento de Processo das Filiais em Desenvolvimento;

2. Apoiar e prestar serviços ao governo e demais agentes que atuam na elaboração e implementação de políticas públicas;

2.1 Prestação de assistência/consultoria técnica na elaboração, implementação e avaliação de Políticas Públicas, dando apoio técnico aos gestores internos e externos – nacionais, multilaterais e cooperações internacionais, bem como o fornecimento de subsídio para aprimoramento dos programas, apoio técnico aos gestores e para formatação de novas Políticas Públicas e aprimoramento das já existentes;

3. Ampliar a atuação da CAIXA na prestação de novos serviços de Trabalho Técnico Social no âmbito das políticas públicas;

3.1 Prospeção de novas oportunidades para prestação de serviços no âmbito de Trabalho Técnico Social com a sistematização das propostas e projetos em andamento e integração de ações com os gestores internos que implementam ações de Desenvolvimento Urbano, no âmbito da Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Governo e de ações com os demais gestores internos, que implementam ações no âmbito das Políticas Públicas (SUFUG, SUDEL, etc.), bem como sua integração;

4. Assegurar a participação do Técnico Social na concepção de programas ou serviços relacionados ao Desenvolvimento Urbano e Políticas Públicas;

4.1 Apoio à consolidação da atuação interdisciplinar com o desenvolvimento de proposta de uma metodologia para atuação interdisciplinar em Desenvolvimento Urbano e Políticas Públicas, e formatação de equipe para apoio às Gerências Nacionais no âmbito da Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Governo;

5. Incentivar parcerias, visando a articulação de programas, projetos e atores, otimizando recursos;

5.1 Estímulo à construção de projetos integrados, visando maior impacto e sustentabilidade, com a disponibilização de orientações técnicas e a inserção dos princípios do programa Melhores Práticas nas orientações técnicas;

6. Disponibilizar informações e ferramentas para o controle social e gestão participativa das políticas públicas;